

## ▪ PARAGUAY

### RESUMEN DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES\*

#### 1. LA POBREZA<sup>1</sup>

Los niveles más críticos de la pobreza en Paraguay no han sido tan altos como los observados en otros países del tercer mundo, pero está plenamente confirmado que los márgenes de la pobreza en este país se han incrementado en el transcurso de los últimos años. Dicho proceso no sólo se está verificando en el sector rural, como se ha constatado de forma reiterada, sino también en el ámbito urbano, donde empiezan a detectarse señales evidentes del mismo.

Una de las causas principales de dicho empeoramiento es el persistente estancamiento de la economía nacional. En efecto, durante la década del noventa y en los años transcurridos de este siglo que se inicia, el Producto Interno Bruto (PIB) –salvo unas pocas excepciones– tuvo tasas muy bajas de crecimiento, e incluso algunas negativas. Por su parte, el crecimiento poblacional se ha mantenido en uno de los rangos más altos de todo el continente (2,6%). En un escenario como éste, era de esperar que el acceso al empleo tendiera a restringirse y que, en general, las condiciones de trabajo se tornaran cada vez más precarias, ya fuera en lo relativo a la obtención de los ingresos o bien en lo vinculado a la informalidad e inestabilidad laboral.

Además del agravamiento de la pobreza desde la perspectiva de las privaciones materiales y de las necesidades humanas elementales, los aspectos referidos a la vulnerabilidad y a la exclusión social también se están tornando crecientemente críticos. El fuerte deterioro de los capitales sociales familiares y comunitarios, producto no sólo de los efectos más directos de empobrecimiento material, sino también de la penetración de la cultura consumista (exacerbada por la globalización actual) y del despojo de los patrimonios culturales, está desembocando en un agravamiento de la vulnerabilidad de los desheredados de siempre. Una cruda muestra de esto último es la presencia cada día más numerosa de indígenas (hombres y mujeres de todas las edades) que piden limosna en las calles de Asunción y las principales ciudades del país. A su vez, una democracia electoralista, que oxigena a los caudillismos de antiguo y nuevo cuño, promueve más bien una ciudadanía dependiente, que una de índole autónoma e independiente, y continúa alimentando la exclusión social de las clases populares.

#### La pobreza en los escenarios sociales

Tal como ya se dijo, la pobreza básica y la pobreza extrema<sup>2</sup> continúan predominando en las zonas rurales. Cerca de la mitad de la población rural es pobre, mientras que en las áreas urbanas la proporción es de una cada cuatro personas.

En efecto, el total de pobres, según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01, es del 33,9%, lo que representa en términos absolutos un total de 1.976.567 personas. Los pobres extremos comprenden el 15,6% (909.571 personas) y los no extremos el 18,3% (1.066.996 personas). En el área rural, la pobreza alcanza al 41,2% de la población (1.105.599 personas): el 25,6% son pobres extremos y el 15,7% no extremos. En el área urbana se observa un total de 868.596 personas sumidas en situación de pobreza, lo que significa el 27,6% de la población del

---

<sup>1</sup> El autor de esta sección es Luis Galeano, del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).

<sup>2</sup> Pobres extremos son quienes poseen ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos. Pobres no extremos son aquellos que tienen ingresos mayores al valor de una Canasta Básica de Alimentos, pero inferiores al de una Canasta Básica de Consumo Total (alimentos y no alimentos).

sector, que se divide de la manera siguiente: el 7,1% se encuentra en condiciones de extrema pobreza y el restante 20,5% en pobreza no extrema.

A pesar del mayor peso de la pobreza rural, los datos de las últimas encuestas de hogares (1999 y 2000/01) ponen de manifiesto que el mayor incremento de la pobreza se está verificando en las ciudades, en comparación con la tendencia que se observa en el campo. Está creciendo la pobreza absoluta, al igual que la pobreza extrema. Precisamente, los aumentos de los porcentajes de estos tipos de pobres serían el resultado no sólo de la incidencia del agravamiento de las privaciones materiales (ingreso y acceso a necesidades básicas), sino también de la agudización de la vulnerabilidad social.

En las zonas rurales, aunque persisten altos volúmenes de pobreza material debido a la profunda crisis por la que atraviesa la economía campesina, la existencia de importantes mecanismos de capital social (conformados por redes sociales de cooperación y solidaridad) en no pocas comunidades (particularmente en las menos golpeadas por el éxodo migratorio), habría sido uno de los factores clave para que el nivel de dicho tipo de pobreza se haya mantenido en el transcurso de los últimos años.

Al analizar la distribución de los niveles de pobreza a nivel regional, surgen determinadas especificidades que merecen destacarse. En efecto, existen cinco departamentos que se caracterizan por sus índices de pobreza. Entre ellos, se destacan Caazapá y San Pedro, donde la proporción de personas que se hallan en situación de pobreza es de 56,6% y 55,8% respectivamente. Posteriormente, se ubican los departamentos de Canindeyú con el 47,8%, Guairá con el 45,5% y Caaguazú con el 44,8%.

En Caazapá y San Pedro, tanto la *pobreza extrema* como la *no extrema* superan los promedios nacionales, sobre todo en la primera de las categorías mencionadas: 37,3% y 35%. Ambos departamentos se caracterizan por ser asiento de las comunidades campesinas más numerosas del país. La nombrada crisis de la pequeña agricultura tradicional, agudizada por la notoria retracción de la producción del algodón desde mediados de la década del noventa, es uno de los factores principales del empeoramiento de las condiciones materiales de vida. Por otra parte, la correlación de estos altos niveles de pobreza extrema, con unos rangos de pobreza no extrema que no superan notoriamente al promedio nacional, debe vincularse con la pervivencia o la reconstrucción de activos propios del capital social comunitario. En efecto, Caazapá es una de las regiones que se distingue por la presencia de comunidades rurales conformadas por antiguos asentamientos. En ellas, las relaciones de reciprocidad o de cooperación son de larga data. En San Pedro, son más numerosas las nuevas comunidades y el capital social comunitario, en gran medida, es el producto de la solidaridad de las organizaciones y asociaciones campesinas constituidas desde la década del ochenta, varias de ellas pertenecientes a los segmentos más activos y fuertes del movimiento campesino actual.

La pobreza extrema también es alta e igualmente, en una gran proporción, es rural en Guairá (28,8%), Canindeyú (28,6%) y Caaguazú (26,7%). Aunque algunos condicionamientos son comunes, existen otros que son específicos para cada región o departamento. En Guairá, más que a los efectos de la mencionada crisis de la economía campesina, la pobreza extrema rural respondería a la retracción del mercado de trabajo rural, sobre todo el que opera en el ámbito de la producción de la caña de azúcar. En Canindeyú, el fenómeno se debería al proceso de exclusión campesina provocado por la modernización capitalista de la estructura agraria regional, que se dedica a la producción de la soja y últimamente a la ganadería intensiva, orientada a la exportación de la carne en los mercados externos. Y en Caaguazú tiene lugar un proceso semejante al del ya señalado caso de San Pedro. El hecho de que el nivel de la pobreza extrema – según la EIH 2000/01– haya disminuido respecto de lo registrado en años anteriores podría deberse al aumento del éxodo rural dirigido a la ciudad, dentro del propio departamento de Caaguazú.

En Central, cerca del 80% de la población es urbana y es el departamento que tiene el mayor índice de pobres no extremos. Como se sabe que la expansión del sector urbano es un proceso reciente, generado por la intensificación de la migración interna, que genera áreas urbanas y periurbanas marginales cada vez más densas, las estrategias de supervivencia están permitiendo atender a las necesidades más elementales. Sin embargo, si la crisis de la economía nacional se agudiza y se satura el mercado laboral informal urbano, no sería extraño que la pobreza extrema empezara a crecer, como lo indican los datos de la última encuesta de hogares. La plausibilidad de esta hipótesis surge del hecho de que la mayoría de estos pobres urbanos no extremos de hoy ya están experimentando procesos de vulnerabilidad y de exclusión social que los dejan muy expuestos a una tendencia como la indicada.

### **El ingreso y la inequidad**

Los datos de la Encuesta Integrada de Hogares 97/98 indican que el costo mensual por persona de una canasta básica de consumo (línea de pobreza total) en Asunción es 2,7 veces más que en el área rural. Esa misma fuente comprueba que en Asunción se destina el 47% de los gastos totales a realizar gastos en consumo alimentario, mientras que, por el contrario, en el área rural dicho rubro alcanza el 64% del total de gastos de la canasta familiar básica. Los datos evidencian que el mencionado patrón de consumo se correlaciona, en gran medida, con las pautas típicas de la cultura campesina, que sigue siendo practicada por los estratos sociales más numerosos del actual mundo rural paraguayo. De acuerdo con tales pautas, una parte importante del consumo alimentario de los hogares campesinos suele ser cubierta por la producción propia. Es esta seguridad alimentaria la que se ha deteriorado fuertemente en el transcurso de las décadas más recientes, debido a la creciente monetización de la economía campesina.

Sin embargo, la fuerte retracción de los ingresos monetarios está obligando a aquellos estratos que aún cuentan con los activos mínimos disponibles (tierra, mano de obra e instrumentos básicos de labranza), a recurrir al autoabastecimiento. En parte, habría que atribuirle a esta antigua pauta socioeconómica y cultural el hecho de que no haya aumentado la pobreza extrema rural en los últimos años. La mencionada es una estrategia defensiva, destinada a paliar parcialmente la gravedad de la pobreza. Es sabido que la reducción de la pobreza, tanto la rural como la urbana, depende de la eliminación o reducción de los efectos de sus factores causales más importantes. Entre éstos, la distribución del ingreso ocupa un lugar destacado.

Considerando los índices más bajos de ingreso, en las zonas rurales las personas tienen un nivel de ingreso mensual inferior al ingreso percibido en las zonas urbanas (87.034 guaraníes), que representa un 34% de la misma (29.632 guaraníes). Considerando los índices más altos de ingreso, esta brecha disminuye un poco, ya que el ingreso percibido en las zonas rurales representa el 52% del de las zonas urbanas.

Es en el área rural donde la distribución del ingreso es más desigual. En efecto, en dicha área el 40% más pobre de la población capta el 10% del total de los ingresos, mientras que en el sector urbano, esa misma categoría de pobres obtiene el 13% de los ingresos. Por el contrario, mientras que en las zonas rurales el 10% más rico accede al 42% del total de los ingresos, en las urbanas la proporción es del 39%.

La mencionada persistencia de la pobreza extrema en el mundo rural se debe, por una parte, a esta distribución desigual del ingreso y, por otra parte, a la muy poco equitativa distribución de activos fundamentales para la sostenibilidad de la agricultura familiar campesina: la tierra. En este sentido, cabe mencionar el hecho de que la distribución de la tierra en Paraguay es la peor de América Latina, con un Gini de 0,93 en 1991, y la situación agravante de que el 60% de las fincas campesinas no tiene título legal.

Las actuales organizaciones campesinas están asumiendo un protagonismo ciudadano que debe ser igualmente practicado por el todavía muy numeroso sector campesino no organizado (alrededor del 60%). Dicho protagonismo es casi inexistente entre los pobres urbanos. Estos, en su gran mayoría, continúan apelando a una ciudadanía dependiente, alimentada por la democracia electoralista.

Del análisis planteado, cabe formular las siguientes conclusiones:

- La persistencia de la pobreza crítica en las zonas rurales se debe, fundamentalmente, a la muy desigual distribución de los principales activos tangibles: el ingreso (Gini de 0,49 urbano y 0,66 rural) y la tierra (Gini de 0,93 en tenencia de la tierra).
- En las zonas rurales, si bien los niveles de la pobreza material son más bajos que los existentes en las zonas urbanas, últimamente han empezado a aumentar. El fuerte estancamiento de la economía nacional y la cada vez más notoria saturación del empleo informal, en un contexto de expansivo crecimiento de la población urbana, son los factores más importantes en la generación de dicho proceso.
- La no profundización de la pobreza extrema en el ámbito rural en general, y entre el campesinado más específicamente, habría que atribuirlo a la pervivencia o la reconstrucción de los capitales sociales comunitarios en los distintos asentamientos del sector. Por el contrario, el avance de tal tipo de pobreza en el ámbito urbano debería vincularse con el agravamiento de la vulnerabilidad de los sectores marginales.
- La gran barrera que debe superarse para encarar un eficaz combate a la pobreza es la exclusión social que padecen los pobres del campo y de la ciudad. No sólo habría que revertir la exclusión de las estructuras productivas, del empleo y del acceso a los servicios públicos básicos (educación y salud fundamentalmente), sino también resulta imprescindible que los pobres logren ejercer efectivamente sus derechos ciudadanos.

## **2. DERECHO AL DESARROLLO RURAL<sup>3</sup>**

Si bien el marco legal, la Constitución Nacional y los diferentes tratados internacionales ratificados por Paraguay garantizan el cumplimiento y mejoramiento de los derechos humanos, en la práctica, la realidad es otra. Una mirada desde los Informes de Derechos Humanos sobre desarrollo rural de los dos últimos años permite observar un creciente retroceso en esta área. Los índices de analfabetismo, de acceso a servicios de salud, mejoramiento de infraestructura educativa, acceso a la tierra y disminución de la pobreza extrema no han variado. De hecho, siguen creciendo.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como entidad de ejecución de políticas agrarias, se orienta más bien a los sectores productivos cercanos al poder –ganadería y productos de exportación-, que a las poblaciones vulnerables, sumidas en la pobreza y la extrema pobreza, que viven en condiciones infrahumanas. Dicho Ministerio no cuenta con recursos para gastos operativos, y al igual que en 2001, la ejecución presupuestaria para setiembre de 2002 no llegaba ni al 50%.

### **Pobreza y desarrollo rural**

Analizar el acceso al derecho al desarrollo rural es algo que se relaciona intrínsecamente con el estudio del aumento de la pobreza, como se señala en el capítulo anterior. En el Informe 2002 de Control Ciudadano sobre el Impacto Social de la Globalización en el mundo, se plantea que la pobreza se distribuye de manera diferente en las zonas urbanas y las rurales: 6 de cada 10 pobres del Paraguay viven en el campo. El Documento Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y

---

<sup>3</sup> La autora de esta sección es Elizabeth Duré, del Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC).

la Desigualdad presenta datos alarmantes: entre 1995 y 2001 aumentó 11% el número de pobres, con un 25% de pobres extremos en el área rural. El rostro de la pobreza rural está poblado de rasgos característicos: cuatro años es el promedio de escolaridad en esa área; cuatro de cada 10 pobres en el área rural no asisten a la escuela; siete de cada 10 pobres rurales no pueden asistir al médico; y ocho de cada 10 pobres, y nueve de cada diez pobres extremos, se dedican a actividades agrícolas.<sup>4</sup>

Al igual que en otros países latinoamericanos, en Paraguay los sectores más vulnerables siguen siendo el de las mujeres y los niños. La jefatura femenina del hogar en el área rural alcanza el 20%. No se han tomado medidas eficaces que impliquen la inserción real de la mujer en el desarrollo rural. Las presiones ejercidas por mujeres campesinas e indígenas que integran la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI) sirvieron para lograr la firma de convenios para proyectos productivos, pero de los US\$ 250.000 previstos, se ha desembolsado aproximadamente el 40%.

### Proyección de la producción aldonera

La reactivación económica es sin duda uno de los aspectos importantes del desarrollo rural. El MAG sigue apostando al rubro aldonero como principal rubro de renta, aun cuando las familias productoras ya no ven con buenos ojos la posibilidad de dedicarse a este cultivo por el bajo ingreso que genera.

Los tres últimos períodos de la producción aldonera muestran un descenso de casi el 50% en superficie cultivada y en producción, tal como se ilustra el cuadro siguiente. Las razones de este marcado descenso obedecen a las posturas asumidas por diferentes organizaciones campesinas, que plantean opciones productivas tendientes a diversificar la producción familiar y obtener seguridad alimentaria.

Período	Superficie cultivada	Producción (tn)	Rendimiento (Kg/Ha.)
2000/2001	307.700	385.000	1.250
2001/2002	169.671	123.665	729

Fuente: Periódico *ABC*, Suplemento Económico, 25 de agosto de 2002.

La producción del algodón ha generado posiciones encontradas entre las principales organizaciones campesinas. La Federación Nacional Campesina (FNC) sigue considerando al algodón como principal rubro de renta para el sector. Esta postura difiere de organizaciones campesinas como la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), CONAMURI, Organización Nacional Campesina (ONAC) y la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), que declararon que "no alentarán la siembra del algodón entre sus asociados", y más aún, solicitaron al MAG que los fondos previstos para la compra de semillas e insumos para el algodón se destinen a promocionar otros rubros como el sésamo, *ka'a he ë* y otros, en caso de no conseguirse las condiciones mínimas exigidas por las organizaciones.

### Acceso a la tierra

El acceso a la tierra sigue siendo una deuda pendiente y cada vez más acuciante para el sector rural. Si la cuestión de la distribución de la tierra no se destraba, no se puede abordar el derecho al desarrollo rural, dado que se les niega a mujeres y hombres campesinos el primer recurso para la subsistencia y resistencia de la economía agrícola.

El problema es que el Instituto de Bienestar Rural (IBR) –organismo responsable, al igual que otras instituciones estatales– no cuenta con el presupuesto necesario para dar solución al problema de

<sup>4</sup> Periódico *ABC*, Suplemento Económico, 20 de octubre de 2002.

la tierra. Durante 2001, la MCNOC presionó al gobierno para una ampliación presupuestaria que permitiera paliar el déficit de la tierra para el sector campesino. El Parlamento otorgó al IBR 16 mil millones de guaraníes (aproximadamente US\$ 2.400.000), destinados a la compra de 10.000 hectáreas de tierra en varios departamentos. En mayo de 2002, el titular del IBR, Antonio Ibáñez, anunció que el Ministerio de Hacienda no tenía los recursos disponibles, por lo cual sería poco probable que pudieran cumplir con lo acordado. El círculo sigue siendo el mismo: el movimiento campesino presiona, se obtienen promesas y se firman convenios que, a la hora de la verdad, no se pueden efectivizar por falta de recursos.

## **Educación**

Un indicador importante de desarrollo rural es el acceso a la educación. Asociado a la pobreza, la información que se tiene es alarmante: en el área rural, el 57% de la población pobre tiene jefatura de hogar sin ninguna instrucción y el 36% cuenta con primaria incompleta. Las escuelas rurales donde acuden niñas y niños de comunidades alejadas carecen de condiciones mínimas para su funcionamiento, ya que no tienen agua, materiales pedagógicos, baños, etc. En varios departamentos son las organizaciones campesinas, padres y madres de familia que, a costa de sus recursos, asumen los gastos de maestras y maestros, así como el mantenimiento de las mínimas condiciones de infraestructura.

La Federación de Escuelas Agrícolas, integrada por 18 escuelas agrícolas y centros de capacitación agropecuarios, realizó en octubre de 2002 una manifestación para exigir parte de los recursos asignados en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Ese año, se recortaron los recursos en un 72%, que según el MAG fueron destinados a la campaña algodonera. A fin de año, sólo se desembolsó menos del 30%, correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo. Si el Ministerio de Hacienda no desembolsa los recursos previstos a mediados de año, 1.500 jóvenes campesinos de familias de escasos recursos se verán imposibilitados de continuar con sus estudios.

## **Políticas para el desarrollo rural**

En mayo de 2002, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto N° 17.303/02 por el cual se aprobó el Plan Agropecuario y Forestal para el desarrollo del campo, como marco orientador de la política de desarrollo sostenible del ámbito agrario de Paraguay. Dicho plan plantea, en el Art. 2, la organización de las políticas agrarias en cuatro áreas temáticas de acción integradas y complementarias entre sí.

El Art. 4 indica la aplicación de las políticas agrarias a corto plazo en el marco de un Plan Estratégico, ordenando las acciones y programas institucionales en tres ejes estratégicos: el desarrollo rural, la reactivación productiva y el fortalecimiento de las instituciones agrarias.

Fogel plantea que "más allá de las imperfecciones que puedan identificarse en el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo, es importante notar que el mismo permite, con base legal cierta, la intervención efectiva de expresiones de la sociedad civil" (2002). Pero cabe preguntarse una vez más si decretos o programas como éste, bien intencionados o no en cuanto a objetivos, serán viables teniendo en cuenta la situación socioeconómica que atraviesa el país, en la que el Estado no cuenta con recursos suficientes para gastos operativos de la institución responsable de su implementación, caso del MAG.

## **El INDERT en el estatuto agrario**

Un avance importante en términos de políticas para el sector rural fue la aprobación, en 2002, de la Ley N° 1.863 del Estatuto Agrario, considerado como una herramienta legislativa necesaria para el desarrollo rural. Sin embargo, permaneció en *stand by* el estudio del proyecto de ley de

creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierras (INDERT), que sería el organismo de aplicación del Estatuto Agrario en reemplazo del Instituto de Bienestar Rural. Con respecto a dicho proyecto, dos puntos generaron polémica y cuestionamientos desde diferentes sectores de la sociedad civil: el sistema de conformación del Consejo Directivo y la prohibición al presidente del INDERT de ocupar cargos políticos partidarios.

### **La banca pública**

La reforma de la banca pública fue uno de los temas de interés de las organizaciones campesinas y provocó varias manifestaciones, sobre todo para presionar a las autoridades a que retiren el anteproyecto. Luego de armada una mesa de diálogo con el gobierno (que nunca volvió a reunirse) con el fin de revisar el anteproyecto, las diferentes organizaciones e instituciones de desarrollo (Red Rural, Pastoral Social, CAP, ONAC, MCNOC) discutieron un primer borrador de propuesta alternativa el 17 de octubre de 2002. El documento contiene un enfoque integral y sistémico de la problemática rural, de la política de desarrollo que necesita impulsar el país y un análisis mucho más objetivo y profundo de la problemática financiera que el que figura en la propuesta oficial. El documento presentado, además, resuelve satisfactoriamente la mayoría de las falencias encontradas en el oficial. El corazón de la propuesta consiste en la creación de un sistema financiero orientado al desarrollo productivo agrorural e incluye la revisión y ajuste de la Ley de Bancos, así como la aplicación de roles del BCP en la ejecución de la política crediticia que dicho organismo no cumple en la actualidad.

### **3. DERECHO AL EMPLEO<sup>5</sup>**

El derecho al empleo se encuentra garantizado tanto en las principales leyes nacionales – Constitución Nacional, Código Laboral– como en los tratados, convenios, pactos y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por Paraguay. Entre los convenios cuya ratificación está pendiente, se encuentra el Convenio 138, *sobre la edad mínima de admisión para un empleo*. En el transcurso del año se abrió un debate entre un sector que reclama la urgente ratificación del mencionado convenio y la eliminación del trabajo infantil, y otro que aboga por la no ratificación; dentro de este último grupo se encuentra la Coordinadora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores del Paraguay (CONNAT), que defiende el trabajo infantil como un *derecho humano*, y no cree que el Estado tenga capacidad de implementar políticas que favorezcan a los niños, niñas y adolescentes trabajadores/as. El problema pasa por la falta de programas gubernamentales de protección a los niños y niñas, que se ven obligados a ingresar al mercado laboral para sobrevivir en condiciones mínimas.

#### **La ley obliga pero no garantiza**

En la práctica se observa el incumplimiento de la mayoría de las leyes y normas. Son frecuentes las denuncias sobre la falta de garantías en el trabajo, las violaciones de los contratos colectivos, la inestabilidad laboral, las condiciones desfavorables en las que se desarrollan las actividades laborales, la explotación de la mano de obra infantil y la falta de oportunidades laborales para adolescentes y mujeres. Conquistas laborales como la jornada de trabajo de 8 horas, los descansos legales, el pago de un salario mínimo, el seguro social y las libertades sindicales, continúan violándose sistemáticamente en todos los sectores laborales; de hecho, las medidas de fuerza que implementan trabajadores/as, obreros/as y funcionarios/as se realizan teniendo estos reclamos como base. El sector de los trabajadores del transporte público es uno de los que luchan en forma sostenida por sus reclamos laborales desde 1989. En general, los choferes trabajan entre 14 y 16 horas, en muchos casos siguen percibiendo el pago por redondo,<sup>6</sup> no cuentan con

---

<sup>5</sup> La autora de esta sección es Danila Pilz, del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

<sup>6</sup> Forma de pago por cada viaje de ida y vuelta del trayecto establecido por las empresas de transporte.

el seguro social obligatorio y tampoco gozan de las vacaciones y descansos legales establecidos; y a pesar de las huelgas y manifestaciones en reclamo de mejores condiciones laborales, los acuerdos tripartitos firmados sólo sirvieron para levantar las medidas de fuerza. En la práctica, los empresarios siguen desconociendo los derechos laborales, y la organización de los choferes en un sindicato y la participación en las huelgas para exigir sus derechos se convierten en causal de despido.

Las autoridades no han logrado una intervención eficaz para hacer cumplir la ley. El sector textil se ha visto afectado, en los últimos años, por la recesión económica y la falta de políticas de protección de la industria nacional, lo cual conduce a que una falta de garantías en el trabajo y una carencia de las mínimas condiciones laborales establecidas en la ley. Según datos del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), el sector de la confección perdió en forma directa e indirecta alrededor de 7.000 empleos a causa de la devaluación del peso argentino y el masivo ingreso de prendas de vestir desde Bolivia y otros países. La determinación de cerrar algunas industrias se toma ante la imposibilidad de competir contra el contrabando, la falsificación y el lavado de dinero.

### **La situación general del empleo**

La Encuesta Integrada de Hogares 2000/01 (DGEEC: 2002) estima una población total para el país de 5.830.583 personas. De este total, la población en edad de trabajar asciende a 4.316.832 personas y comprende a todas las personas de 10 años en adelante que suministran mano de obra disponible para la realización de una actividad económica. En este grupo, la Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por 2.612.370 personas y la Población Económicamente Inactiva asciende a 1.704.462 personas. En cuanto a la población ocupada, aparecen bajo esta categoría 2.413.644 personas, mientras que el desempleo afecta a 436.051 personas (198.726 integran la categoría de desempleo abierto, en tanto que el desempleo oculto afecta a 237.325 personas).

La tasa de desempleo total fue creciendo en el quinquenio 1995-2000 y sólo en 2001 se observó una leve disminución con respecto al período mencionado. En contrapartida, el subempleo tuvo un incremento de 4,5%, ya que pasó de 17,6% en 1999 a 22,1% en 2001. Si se consideran las tasas de desempleo y subempleo, el 37,4% de la población en edad de trabajar tiene problemas de empleo (aproximadamente 1.614.495 personas). Sin embargo, según estadísticas de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), cerca de 900.000 personas están sin trabajo, lo que representa el 19% de la población en edad de trabajar.<sup>7</sup>

### **Tasa de Desempleo Total**

<b>Año</b>	<b>Tasa de desempleo total</b>
1995	7,8%
1996	10,9%
1997	14,1%
1998	14,9%
1999	16,6%
2000/01	15,3%

### *El salario: ni vital, ni móvil*

En agosto de 2002, el gobierno decretó un nuevo reajuste salarial, tras recibir el informe del Banco Central del Paraguay (BCP) en el que se reconoce que el costo de vida superó el 10%, mínimo exigido para un ajuste salarial básico. El incremento del 12%, por un lado, no satisfizo las

<sup>7</sup> Periódico *ABC*, 27 de abril de 2002.

expectativas de los sindicalistas, dado que el actual salario mínimo no alcanza para cubrir las necesidades mínimas de una familia; por otro lado, para el sector empresarial, el aumento del salario lesiona sus intereses, por lo cual amenazó con el despido de empleados/as y el cierre temporal o definitivo de las empresas, con el argumento de no se puede seguir manteniendo en las actuales circunstancias. Si bien el salario mínimo fue incrementando, el costo de vida aumentó de manera progresiva. De este modo, mientras el salario se incrementó un 375% desde junio de 1989, el Índice de Precios al Consumo (IPC) se elevó un 496%.

### *Despidos y reducción de la jornada laboral*

El trabajo como un derecho de todas las personas se ve obstaculizado ante la falta de políticas de reactivación económica. Si se observan las principales causales de los conflictos laborales registrados durante el año, se puede concluir que trabajadores y trabajadoras no gozan de la garantía de un empleo digno.

Con el cambio de intendentes (diciembre de 2001) se volvió a presentar el fenómeno de despidos que tiene como principal causa la afiliación política del funcionario/a. Entre enero y agosto, cerca de 300 funcionarios/as municipales de las Comunas de Itaiguá y Fernando de la Mora (Central), San Juan Bautista (Misiones), Asunción, Ciudad del Este (Alto Paraná), Encarnación (Itapúa) y Carapeguá (Paraguari), indicaron que los despidos tenían que ver con una abierta persecución política.<sup>8</sup> Uno de los municipios más afectados es el de Ciudad del Este, donde hasta setiembre ya sumaban 624 los empleados y empleadas destituidos/as por la administración del intendente Javier Zacarías Irún, cuyo argumento principal ha sido el de que había superpoblación.<sup>9</sup>

Otra constante registrada desde el primer mes del año fueron las movilizaciones y huelgas del funcionariado público, en reclamo, en primer lugar, del cobro de sus haberes y en paralelo de otros beneficios. La crisis económica también perjudicó a las arcas del Estado debido a la merma de los ingresos por el cobro de impuestos y el desvío permanente de fondos en el marco de una corrupción estatal cada vez más generalizada. El Estado se vio en dificultades para pagar los salarios del funcionariado de los entes que dependen de la liberación de los fondos de Hacienda. Dos de los sectores más afectados fueron el de los docentes y el de la salud. Entre enero y setiembre de 2002 se registraron un total de 38 acciones, entre huelgas y manifestaciones, todas en reclamo de mejores condiciones laborales y el cobro de los haberes atrasados.<sup>10</sup>

Asimismo, los pedidos de cancelaciones, cierres definitivos o temporales presentados por las empresas en el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), son un indicador de la recesión económica por la que atraviesa el país desde hace aproximadamente 7 años. De acuerdo con los registros del MJT, entre enero y julio de 2002 fueron afectados/as 1.285 trabajadores/as como consecuencia de esta situación. Setenta empresas solicitaron la cancelación de sus números patronales, hecho que afectó directamente a 313 obreros y obreras.

Dos de las principales zonas productivas y comerciales del país, Ciudad del Este (Alto Paraná) y Encarnación (Itapúa), están atravesando por una situación crítica a raíz del cierre de muchas empresas. En esta última ciudad, los vendedores y vendedoras informales son quienes se han visto más afectados por la crisis: de los 850 puestos de venta ubicados en la Zona Baja de Encarnación, en julio de 2002 quedaban menos de 150.<sup>11</sup> La dificultad para contar con información oficial más fidedigna, según las autoridades del MJT, radica en gran medida en la

---

<sup>8</sup> Datos registrados en el Informativo Laboral (N° 181-189). Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción, 2002.

<sup>9</sup> Periódicos *La Nación*, 6 de agosto de 2002; *Noticias*, 26 de septiembre de 2002.

<sup>10</sup> Datos registrados en el Informativo Laboral (N° 181-189). Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción, 2002.

<sup>11</sup> Periódico *ABC*, 25 de julio de 2002.

falta de infraestructura y de funcionarios encargados de recibir y registrar las denuncias del sector trabajador.

En el contexto actual, las principales demandas laborales continúan siendo, por un lado, un salario que satisfaga las necesidades básicas de el/la trabajador/a y su familia, que efectivamente sea un salario vital y móvil; y por otro lado, se reclaman puestos de trabajo que cumplan con las condiciones legalmente establecidas: jornada laboral de ocho horas, salario mínimo, descansos obligatorios, acceso al seguro social.

En síntesis, trabajadores y trabajadoras continúan sin poder acceder al pleno empleo a pesar de las garantías legales. Esta situación cada vez afecta a más personas, a tal punto que niños y niñas reclaman su "derecho al trabajo". Precisamente, la precarización del empleo se nota en el aumento del trabajo informal y la presencia de niños y niñas trabajadores/as en las calles.

### **Medidas adoptadas por el Estado**

En el transcurso de 2002, el Estado intentó responder a las demandas sindicales y dar cumplimiento a los preceptos legales implementando algunas políticas de empleo que apuntan al mejoramiento de las condiciones y relaciones laborales en el marco del Plan Estratégico Económico y Social. Una de las actividades es el Diálogo Social "como espacio de concertación para la búsqueda de consensos hacia la creación de empleos."

En marzo de 2001, la Presidencia de la República dispuso la ejecución y el cumplimiento del Plan Estratégico Económico y Social (PEES), por el Decreto N° 125/9. El PEES se propone como objetivo "sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo apoyado en la iniciativa privada, eliminando los obstáculos e ineficiencias estructurales del sistema productivo e institucional para lograr el incremento sostenido y sostenible del PIB real por persona, el aumento de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza." El plan incorpora cuatro ejes de acción integrados y complementarios entre sí, que son: a) Desarrollo productivo, competitividad e inversiones, b) Desarrollo humano y reducción de la pobreza, c) Modernización del Estado y fortalecimiento institucional, y d) Equilibrio macroeconómico.

En 2000 se sancionó la Ley N° 1652, por la cual se creó el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. Esta ley regula la formación y capacitación laboral de sus beneficiarios, establece sus principios, objetivos y fines, determina las pautas de participación y las responsabilidades de su órgano rector –así como de las instituciones de formación y capacitación–, las formas de financiación y las demás funciones del sistema (Art. 1). Sin embargo, recién en 2002 se instaló el Órgano Rector del Sistema y en el transcurso de ese año no se delinearon políticas de acción.

En agosto de 2002 fue sancionada la Ley N° 1980 del Primer Empleo, que tiene por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, en cuanto a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral (Art. 1). Dicha ley afecta a los y las jóvenes de 15 a 28 años de edad, a profesionales recién recibidos/as que nunca hayan prestado servicios en relación de dependencia y que no sean mayores de 28 años, y a empleadores y empleadoras inscriptos/as ante la Autoridad Administrativa del Trabajo, incluso las pequeñas y medianas empresas (Art. 2). En la práctica, esto significa flexibilizar la relación laboral.

Asimismo, el MJT creó el Servicio de Empleo a través de una Bolsa de Trabajo electrónica. Este servicio se inició en junio de 2001. En una primera etapa, se registraron 6.000 trabajadores/as y unas 1.800 vacantes, que sólo permitirán cubrir el 30% de la demanda.

El MJT también dio a conocer el Programa *Ñamba'apóta* (Vamos a trabajar), que en 2002 aún estaba en su etapa de diseño. Este programa pretende generar ocupación, ingresos y

capacitación para 10.000 jefes y jefas de hogar de los sectores más pobres del área urbana en base a la propuesta de utilizar los fondos de la seguridad social para reactivar la economía. A través de este programa se financiarán proyectos de inversión social intensivos en mano de obra, ejecutados por Pymes y microempresas, por iniciativa de instituciones patrocinantes como la municipalidad, la iglesia y organizaciones de la sociedad civil. El programa facilitará a las personas beneficiarias una ayuda económica o ingresos correspondientes al 60% del salario mínimo durante tres meses.

Evidentemente, las actuales circunstancias presentan un panorama poco alentador en materia de acceso al empleo. Los intentos del gobierno de cumplir con los mandatos legales y los compromisos acordados en cuanto a generar, fomentar e implementar políticas de empleo no han significado un avance real. Empresarios y representantes del sector sindical han manifestado en diferentes ocasiones que no creen en el gobierno, de modo que se parte de la premisa de que no existe voluntad política para llevar adelante estrategias que apunten a un cambio más estructural y no meramente coyuntural.

La problemática rural tampoco está claramente incorporada en las políticas de empleo. La migración del campo a la ciudad, sobre todo de jóvenes, como consecuencia de la falta de acceso a la tierra, a créditos accesibles, a los bajos precios de los productos y a la falta de programas dirigidos al sector, sólo contribuyen a acrecentar el problema.

Podemos señalar en relación al empleo que el actor principal en esta materia, que es el Estado, está prácticamente ausente, pues las instituciones estatales están totalmente desprestigiadas y sin autoridad moral para plantear cualquier atisbo de solución, de manera que todos los esfuerzos que se realicen apenas servirán para salvar la coyuntura. El Estado no ha demostrado tener una política real en relación al empleo porque se apunta sólo a generar algunas fuentes de trabajo, que ni siquiera permiten cubrir la demanda de los alrededor de 60.000 jóvenes que ingresan cada año al mercado laboral. Mientras no se promueva e incentive la producción, difícilmente el derecho al empleo estará garantizado y si a esto agregamos los problemas de acceso a la educación y a la salud, las dificultades para quienes pertenecen a la población trabajadora son todavía mayores.

#### **Acciones recomendadas**

- Plantear estrategias para el desarrollo nacional, en un marco de estabilidad política.
- Construir un consenso entre trabajadores/as, empresarios/as y gobierno, tendiente a crear las condiciones para mejorar el respeto a los derechos laborales y aumentar los niveles de productividad en las empresas, como condición para proyectar la reactivación de la economía, junto con otras medidas que el gobierno debe tomar en el plano macroeconómico.
- Reformar el Estado y el mercado en función a la eficacia de las instituciones.
- Reformar la capacitación profesional con una orientación hacia una mayor flexibilidad para satisfacer la demanda cambiante. Lograr una cooperación más intensiva entre las instituciones de formación profesional y las empresas privadas.
- Implementar medidas para mejorar la transparencia del mercado.

#### **4. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL<sup>12</sup>**

##### **El perfil general de la población**

La población paraguaya es técnicamente una pirámide poblacional de base expansiva. Es decir, una estructura demográfica mayoritariamente integrada por jóvenes, en el marco de un

---

<sup>12</sup> El autor de esta sección es José Amarilla, del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP).

incremento del número de habitantes, que en el caso específico del país asciende a una tasa de 2,7% anual en promedio, aunque este indicador es notoriamente superior en el medio rural. Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), dos tercios de la población paraguaya era menor de 35 años de edad hacia 1999 (Encuesta Integrada de Hogares). Proyecciones para el año 2020 pronosticaban que esta porción seguiría siendo cercana al 60%. En contrapartida, la población con edad superior a los 65 años no llegaba al 6% en 1999, y no alcanzaría el 10% en 2020.

Se trata, entonces, de una población que puede ser definida como demográficamente solvente, por el hecho de que el número de personas consideradas en edad de retiro es insignificante respecto a la población que efectivamente se halla en condiciones de llevar una vida económicamente activa, así que debería resultar relativamente fácil administrar programas destinados a dignificar la vejez.

### **El perfil laboral de la población**

La DGEEC estimaba que en 1999, la población total de Paraguay era de 5,6 millones de habitantes. La población menor de 10 años, y por tanto considerada fuera del mercado laboral, era de 1,5 millones de habitantes. La PEA era de 2,3 millones de personas, entre las cuales poco más de 160.000 individuos se encontraban en situación de desempleo abierto, buscando activamente reincorporarse a la fuerza de trabajo. La población ocupada, en consecuencia, era de casi 2,2 millones de personas, entre las cuales más de 1,4 millones (65%) estaban en situación de subocupación, ocupación precaria o temporal, o trabajaba por cuenta propia, y una minoría era profesional liberal. La PEA asalariada llegaba a 768.000 personas, aproximadamente, entre las cuales 323.000 estaban afiliadas a alguno de los seguros sociales existentes en el país, mientras 445.000 no cotizaba en ninguno de ellos.

Los seguros sociales están específicamente diseñados, y sin excepción, para cubrir y servir a la población asalariada formal y a los familiares de estos trabajadores. En términos generales, para el resto de la población, la única posibilidad de seguridad social general es la cobertura de salud pública a cargo del Ministerio correspondiente. Ocurre entonces que la modalidad de seguro social del país está financiada por una porción casi infinitesimal de su PEA, con una cobertura extremadamente limitada. En la práctica, un 60% de la población asalariada carece de cualquier forma de prestación de seguridad social.

### **La base legal de la Seguridad Social**

La Constitución Nacional de 1992 establece (Art. 95) el carácter "obligatorio e integral" del sistema de seguridad social para todo trabajador en relación de dependencia y deja al arbitrio de la ley el establecimiento de normas que constituyan tal figura como un sistema que "podrá ser" de carácter estatal, privado o mixto.

En Paraguay existen dos tipos de entidades previsionales: aquéllas establecidas para los trabajadores del sector público y las creadas para los trabajadores del sector privado, que no obstante son manejadas por el Poder Ejecutivo. Todo trabajador o trabajadora del sector privado formal –con la única excepción del sector bancario, que tiene su propio sistema de seguro jubilatorio– está afiliado al Instituto de Previsión Social (IPS). El IPS es el único seguro social que además del servicio jubilatorio presta el de atención a la salud con una base de atención y una infraestructura sanitaria administrada de forma paralela. Los servidores públicos, en cambio, poseen una diversidad de cajas y regímenes jubilatorios. Las condiciones de acceso a la jubilación varían enormemente entre las diversas cajas. Así, es posible acceder a beneficios jubilatorios desde los 40 años (en el caso del sector docente) dentro del régimen de funcionariado, o como mínimo a los 60 en IPS, Caja Bancaria, Caja Municipal y ANDE. El tiempo mínimo de aporte va desde los 10 años (Caja Parlamentaria e Itaipú) hasta un tope de 30 años en el IPS, la Caja

Bancaria y la Caja Fiscal. Los trabajadores activos aportan desde 5% (caso Itaipú) y 9% (IPS), hasta 14% sobre el salario en la Caja fiscal. En los demás casos, el aporte es del 10%. El Estado tiene la obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, pero nunca lo hizo hasta 2002 y no tiene previsto hacerlo en 2003.

No solamente en el campo previsional, sino en el estado general del presupuesto público paraguayo, la Caja Fiscal es el problema número uno. Con más de 150.000 aportantes, la Caja Fiscal es el principal seguro social del sector público del país, pero también el principal problema. Datos oficiales indican que la Caja Fiscal arrojó un déficit de 575.000 millones de guaraníes en el año 2001, lo que representa el 83% del déficit público total del país. Dentro de los costos de la caja, un total de 549.611 millones (85% del déficit del seguro) fue gastado en solventar los haberes de militares y policías retirados, además de en beneficios cobrados por sus herederos, por veteranos de la Guerra del Chaco y por herederos de éstos.

En contrapartida, los haberes de retiro del personal público civil fueron inferiores a lo recaudado para el sector. Es decir, este sector en particular fue superavitario, si bien en 2002 se registró por primera vez un saldo rojo estimado en 1.000 millones de guaraníes, o 500 veces menos que los sectores castrenses y policiales. El Poder Ejecutivo no ha tomado iniciativas de corrección del sector receptor de prebendas, pero ha tratado de recortar beneficios del sector civil, el menor de los males, eliminando el aguinaldo para todos los jubilados de la caja, a través del inconcluso proyecto de Ley de Transición Económica.

Lo descrito ilustra a las claras que los poderes del Estado paraguayo carecen de la intención de corregir los problemas fiscales generados por el sistema de privilegios establecidos en la Caja Fiscal, mantienen un seguro provisional fuertemente afectado por prebendas y privilegios, y por tanto vulneran de varias maneras lo consagrado por el PIDESC.

#### *Situación de la Caja Bancaria*

Desde la crisis bancaria y financiera que comenzó en 1995 con el cierre de diversas entidades bancarias del país, además de las blandas condiciones de jubilación, la Caja Bancaria sufre un proceso de deterioro que hizo eclosión en 2001. Estudios de auditoría de la Contraloría General de la República muestran que creció enormemente el número de afiliados/as jubilados/as anticipadamente desde 1995, debido al cierre de entidades bancarias. En consecuencia, se duplicaron los egresos corrientes del seguro. En contrapartida, debido a los despidos y la masiva desocupación en el sector bancario, disminuyó en un porcentaje inestimable la recaudación mensual sobre los salarios de trabajadores. A esta situación debe sumarse que la cartera de préstamos tiene una morosidad superior al 70%. La Contraloría encontró que tal morosidad obedece primariamente a que muchos afiliados-deudores de la caja dejaron de amortizar sus créditos al quedar desocupados, aunque también tienen importancia otros motivos. Un buen número de políticos de partidos relacionados directa e indirectamente con el poder debe grandes sumas de dinero a la Caja Bancaria y engrosa el porcentaje de mora. Informes de la Contraloría General cuestionan la validez de gran número de las garantías solicitadas por la caja a sus prestatarios. El Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la Caja Bancaria en julio de este año, lo cual será insuficiente para mantener con vida a la Caja Bancaria.

#### *Situación del Instituto de Previsión Social*

Por el monto de sus reservas matemáticas y su peso específico como la mayor fortuna efectiva del país, el Instituto de Previsión Social (IPS) sigue siendo el principal seguro social paraguayo. La institución mantuvo un nivel aproximado de 168.000 afiliados y afiliadas durante 2002, pero siguió sufriendo los efectos de graves irregularidades administrativas del pasado. Poco menos del 45% de sus fondos está retenido en bancos y entidades financieras intervenidas, mientras 11% es incobrable, de préstamos directos efectuados entre 1994 y 1998 en situación fraudulenta. El

Poder Ejecutivo ha nombrado una nueva administración para el ente previsional y se han presentado algunos planes de mejoramiento. Sin embargo, no existe una política clara de recuperación de fondos en riesgo de la institución. Por ahora, no se ha recuperado más de 8% del total retenido al momento de intervención de los bancos privados. A esto hay que agregarle los intereses perdidos, la devaluación de la moneda y otros índices de deterioro.

### *Situación de otros aspectos de la seguridad social*

En general, todas las instancias del gobierno de Paraguay se revelan inmunes a cualquier forma de planificación de la seguridad social. Así, al tratar el presupuesto público para el año 2003, el Congreso ha establecido recortes presupuestarios selectivos para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, una secretaría de Estado que ya pasaba angustias y carencias con la asignación presupuestaria anterior.

Se podría pensar que dicho recorte obedece, en realidad, a la dependencia económica del país respecto de su deuda externa (una de las más bajas, por persona, en el mundo) o a la situación de recesión económica galopante que lo afecta desde la crisis financiera de 1995 y esto sería parcialmente cierto. Sin embargo, el mismo Congreso que decidió los recortes en Salud Pública, votó el establecimiento de beneficios directos e indirectos para sectores de poder como las Fuerzas Armadas, incrementos salariales para legisladores y preservación de gastos cuyo destino es manifiestamente corrupto, como el de los reservados de la Presidencia y los Ministerios.

El seguro de desempleo es una figura inexistente en la legislación general paraguaya y no existe ninguna iniciativa para revertir esa situación. El IPS mantiene una cobertura médica limitada para el trabajador o trabajadora desempleados y las otras cajas tienen vacíos legales respecto del tema, o directamente lo ignoran. La única forma de cobertura, limitada, de los riesgos laborales está dada por aspectos especiales de la ley del IPS, y por lo tanto beneficia a un número ínfimo de trabajadores/as y a un índice todavía menor de la población general.

### **El gobierno y su plan de seguridad social**

La única iniciativa trascendente en materia de seguridad social que tuvo el gobierno paraguayo en 2002 fue presentar y defender ante el Congreso un plan de privatización de la administración del seguro social, a la usanza argentina. Se trata de un "negocio" sumamente costoso para el Estado, por el cual el antiguo régimen es liquidado en un plazo de tres años (a este período de transición se lo llama eufemísticamente "sistema mixto"), luego de lo cual los trabajadores y trabajadoras pasan a ingresar en forma obligatoria a un sistema administrado por empresas cuyo único fin es el lucro.

Según el proyecto de ley, quien trabaja paga en forma directa una comisión por entregar parte de su salario para constituir un fondo previsional, que ronda el 30% del aporte en los países que han implementado el nuevo sistema, y además está obligado a contratar un seguro de vida y accidentes. El proyecto de ley no contempla forma alguna de protección de aportes por maternidad para las mujeres grávidas. Además de las discriminaciones que implica, esto significa para el trabajador y trabajadora una quita mensual de alrededor del 27% de su salario para tener una cobertura mínima de jubilación y salud que hoy obtiene con alrededor del 10%, mientras se exime al sector patronal de todo aporte, salvo un simbólico 0,5% sobre los salarios pagados, lo cual significa que pagará 27 veces menos que lo que abona actualmente.

La constitución del fondo previsional representa además: beneficios directos bajo la forma de dinero a costo cero para los bancos privados; la posibilidad de financiar a sus empresas relacionadas con dinero barato proveniente de la población asalariada; comisiones por tareas de recaudación, para casas de bolsa y operadores; posibilidad de comprar empresas públicas con dinero aportado por la población asalariada; posibilidad de que las empresas administradoras y

bancos se conviertan en acreedores del Estado empleando dinero de la población asalariada; un fondo especulativo disponible a largo plazo y posibilidad de imputar toda pérdida de las operaciones especulativas a la población asalariada que aportó los fondos, y no a los bancos ni administradores que efectuaron las operaciones.

Al decidir un cambio de sistema, el gobierno decide vaciar de aportantes las cajas de jubilaciones, o al menos dejarlas con menos del 10% de sus afiliados/as existentes. Esto es, por ejemplo, dejar al IPS con 16.000 cotizantes para una caja que actualmente tiene 27.000 jubilados. Y lo mismo se aplica a la Caja Bancaria, la Municipal, etc.

Por supuesto, el Estado (es decir, toda la ciudadanía) debe asumir la carga de seguir pagando a los jubilados y jubiladas de esas cajas y a quiénes, por estar muy cerca de la edad jubilatoria, no pasarán al sistema privado. En segundo lugar, el Estado debe reconocer (asumiendo una deuda que antes no tenía) los aportes de los trabajadores y trabajadoras más jóvenes que pasan del sistema público al privado, emitiendo lo que se conoce como Bonos de Reconocimiento. El Estado es también la garantía final para quienes pasan al sistema nuevo, que probablemente en 15 o 20 años de aportes no consigan acumular dinero suficiente para alcanzar los niveles mínimos de pensiones que se establecen por ley. El Estado debe aportar la diferencia para que estos nuevos jubilados alcancen la pensión mínima. En todos los casos hablamos de cientos, e incluso miles, de millones de dólares de compromisos para el país. Más adelante ofrecemos una estimación de los costos, sin considerar que habrá que incrementar sensiblemente los programas de salud pública para cubrir el déficit creado con la eliminación del sistema IPS, por ejemplo. Es evidente que para asumir semejantes deudas, el gobierno deberá aumentar los impuestos y endeudarse al máximo.

Endeudarse significa emitir papeles que son generalmente colocados en los circuitos especulativos de la bolsa de valores. Papeles que son comprados por las nuevas administradoras de fondos previsionales, con fondos aportados por trabajadores activos de los cuales el Estado se deshizo como fuente de solvencia del sistema previsional público. Es decir, asistimos a la creación de un circuito especulativo de doble partida. Una forma de plusvalía absoluta de doble entrada.

Si el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo fuese aprobado y se privatizara el seguro en Paraguay, el Estado debería hacerse cargo de pagar un total aproximado del equivalente en guaraníes a US\$ 300 millones al año, sólo para pagar las jubilaciones ya existentes. A lo anterior hay que agregarle los bonos de reconocimiento, el costo financiero de la emisión de bonos para cubrir estas obligaciones, el incremento presupuestario para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y las compensaciones para jubilados y jubiladas de las próximas décadas que no acumularán dinero suficiente para una pensión mínima. Se trata, en definitiva, de al menos US\$ 500 millones anuales de costo durante los próximos 30 años, es decir, de duplicar la deuda pública en cinco años y de invertir el equivalente al presupuesto actual de todo un año cada tres, entre otras cosas. Y el propósito final es simplemente sembrar el campo para el provecho de toda una cadena de especuladores bancarios, bursátiles y burócratas asociados íntimamente con el modelo de capitalización privada del seguro social.

Esa es la consecuencia final de la propuesta que denodadamente se impulsa desde los gremios empresariales, que tienen su representación directa en el Poder Ejecutivo. Parece obvio decir que esto, por discriminatorio y confiscatorio, se contrapone en todo sentido al PIDESC suscripto por Paraguay.

## **Conclusiones**

Paraguay tiene una población demográficamente solvente, por el hecho de que el número de personas consideradas en edad de retiro es insignificante respecto a la población en condiciones de llevar una vida económicamente activa. Sin embargo, los seguros sociales vigentes están

financiados por una porción casi infinitesimal de la PEA, con una cobertura extremadamente limitada. En la práctica, un 60% de la población asalariada carece de cualquier forma de prestación de seguridad social y no existe perspectiva ni política de cambio propuesta desde el gobierno, debido a la alta informalidad de la economía. Desde este punto de vista, el Estado paraguayo vulnera el PIDESC al no promover un sistema de seguridad social para su población general.

El Estado tiene la obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores y trabajadoras asegurados/as, pero nunca lo hizo hasta 2002 y no tiene previsto hacerlo en el futuro. Es decir, daña deliberadamente la solvencia de los seguros sociales existentes. Los poderes del Estado paraguayo carecen de la intención de corregir los problemas fiscales generados por el sistema de privilegios establecidos en la Caja Fiscal, mantienen un seguro previsional fuertemente afectado por prebendas y privilegios, y por tanto vulneran el principio de igualdad consagrado por el PIDESC.

El Congreso ha establecido recortes selectivos en la disponibilidad presupuestaria para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, una secretaría de Estado que ya cubría mal la demanda social en esta materia con el presupuesto asignado anteriormente. Los Programas de Vivienda Popular están virtualmente desaparecidos. El seguro de desempleo es una figura inexistente en la legislación general paraguaya. La única y limitada forma de cobertura de los riesgos laborales está dada por aspectos especiales de la ley del IPS y por tanto beneficia a un número ínfimo de trabajadores. La principal iniciativa estatal en materia previsional es un proyecto de ley cuyas consecuencias son confiscatorias para el sector asalariado y tienen un efecto casi suicida sobre el nivel de endeudamiento estatal.

En apretada síntesis, puede sostenerse que lejos de diseñar políticas de superación de los índices de pobreza, de inequidad, de exclusión y de autodeterminación, las políticas estatales paraguayas tienden a crear condiciones exclusivamente favorables a especuladores financieros y sectores vinculados con el poder. Se asiste entonces a una acelerada desnacionalización de la economía por la transferencia de los patrimonios nacionales al sector privado y un consecuente debilitamiento del Estado en su capacidad de inversión social.

## **5. DERECHO A LA SALUD<sup>13</sup>**

El marco legal del derecho a la salud le permite a Paraguay desarrollar políticas y acciones eficaces en el sector. Sin embargo, el perfil epidemiológico del país, los indicadores de morbi-mortalidad materna e infantil, la escasa cobertura y la dificultad de acceso a los servicios, así como la marcada inequidad social y la exclusión de sectores importantes, permiten aseverar que el país aún debe invertir mucho en el sector social para revertir la situación actual.

Uno de los aspectos que mejor define la voluntad política de las autoridades lo constituyen la inversión financiera y el gasto público en el sector, así como las medidas para garantizar transparencia y eficiencia en la gestión, el combate de la corrupción, el prebendarismo político y el respeto a la idoneidad técnica de los y las profesionales y sus propuestas. El sector salud es siempre utilizado para las coyunturas políticas y los períodos electorales; pero en el momento de concretar las propuestas, las autoridades y los líderes políticos no pasan de meras declaraciones generales. Por su lado, la sociedad civil es aún débil en su organización y coordinación, lo que dificulta la exigencia del cumplimiento de sus derechos esenciales.

---

<sup>13</sup> La autora de esta sección es Esperanza Martínez, del Círculo Paraguayo de Médicos (CPM).

## **Situación general de la salud individual y colectiva**

La situación de la salud en Paraguay es simplemente el resultado de la grave situación sanitaria que vive el país desde hace varias décadas. El agravamiento de esta situación se debe sobre todo al aumento de la pobreza y la inequidad social, además de a la disminución del gasto público en salud y el mal gerenciamiento del mismo.

La mayoría de los problemas de la salud están relacionados con la pobreza, la falta de educación y las malas condiciones de saneamiento básico (agua potable, tratamiento de la basura y eliminación de los desechos). Enfermedades infecciosas e inmunoprevenibles, desnutrición y malnutrición, así como una alta mortalidad materna e infantil, van asociadas a enfermedades relacionadas con la transición epidemiológica: enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer y causas externas como accidentes, homicidios, entre otros.

El déficit de recursos suministrados para afrontar los problemas de salud y su mala utilización en los hospitales y demás servicios y programas sanitarios, con altos niveles de desabastecimiento sobre todo de insumos y medicamentos, hace que para la gente de escasos recursos sea muy difícil obtener la atención adecuada. Cada vez más, los pacientes deben asumir el costo de la atención, situación que influye en el acceso a la atención de salud. Se estima que el gasto directo del bolsillo de la población es de aproximadamente 54% del gasto total del sector: 20% corresponde a Fondos del Tesoro y 26% a la Seguridad Social-IPS (OPS, 2001). Se estima que alrededor de 33% de la población no puede acceder a los servicios básicos de salud (MSPyBS, 1999).

### **Indicadores Básicos de Salud**

El informe sobre "Indicadores Básicos de Salud, Paraguay 2000" fue publicado en 2002 por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y contiene datos de 1999. Y el Informe sobre "Indicadores de Salud de las Américas: Indicadores Básicos 2002" contiene datos sobre Paraguay desde 1994 hasta el año 2000 (OPS/OMS, 2002).

#### *Tasa de mortalidad materna*

En Paraguay, la mortalidad materna tuvo una tasa de 114,4 defunciones registradas por 100.000 nacidos vivos (n.v.) en 1999. Si analizamos la mortalidad por regiones, las diferencias son muy significativas. De las 18 Regiones Sanitarias, siete sobrepasan la tasa nacional: Concepción con 346,5; San Pedro con 255,2; Alto Paraná con 233,5; Caazapá con 193,2; Boquerón con 153,4; Canindeyú con 132,1 y Amambay con 117,4 (MSPyBS/OPS, 2002). Hay que destacar que estas cifras corresponden a las muertes "debidamente registradas" en los servicios de salud. Pero existe un grave problema de subregistro sanitario que se estima en más del 40%. Además, desde los sectores no oficiales se tienen dudas sobre la veracidad de los datos oficiales. Por eso se habla de tasas registradas y tasas estimadas, contemplando los problemas de subregistro. En 1997, la tasa estimada de mortalidad materna era de 186 por 100.000 nacidos vivos (OPS, 2001).

#### *Tasa de mortalidad infantil y de menores de 5 años*

La tasa de mortalidad infantil<sup>14</sup> para 1999, según esta fuente, ha sido de 19,4 defunciones por 1.000 nacidos vivos. De las 18 regiones sanitarias, 10 superan las cifras nacionales: Alto Paraguay 50,0; Alto Paraná 30,1; Boquerón 29,1; Amambay 28,8; Ñeembucú 27,1; Canendiyú 23,8; Cordillera 22,0; Itapúa 21,5; Concepción 20,8; y Misiones 19,7. Para el análisis de la

---

<sup>14</sup> Mortalidad infantil: número de defunciones de niños menores de un año cada 1000 nacidos vivos ocurridas en un año (según nacimientos y defunciones registradas en el MSPB).

mortalidad en menores de 5 años, se publica una tasa correspondiente al año 2001 de 45,8 defunciones por 1000 nacidos vivos, en tanto que otra fuente señala para, el año 1999, 24,5 defunciones por 1000 nacidos vivos. Ambas fuentes son oficiales, del Ministerio de Salud y la OPS.

Desde 1999, el programa de inmunizaciones tiene anualmente dificultades para la provisión regular y continua de biológicos. Los informes oficiales muestran una gran mejoría en las coberturas y durante 2002, el presupuesto asignado al programa se incrementó bastante. Sin embargo, la responsabilidad sanitaria dista mucho aún de lo que se consideraría óptimo para el país. Con apoyo técnico del Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se ha presentado al Parlamento un anteproyecto de ley "De Protección Infantil sobre Enfermedades Inmunoprevenibles", que pretende garantizar desde una política de Estado, "los recursos necesarios para la adquisición y provisión gratuita y efectiva de las vacunas incluidas en el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) del Ministerio de Salud y de aquellas nuevas vacunas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS)." Hasta la fecha (2002), no se conoce avance en su tratamiento a nivel parlamentario, a pesar de que éste debería ser un asunto prioritario para los legisladores.

## **Financiamiento**

Probablemente el factor que mejor demuestra la voluntad política de un gobierno para implementar sus políticas, planes y programas de acción sean los recursos financieros que les asigna anualmente. En ese sentido, consideramos de suma utilidad analizar el comportamiento del Presupuesto General de Gastos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con una perspectiva de varios años (1997-2003).

### *El Presupuesto General del Ministerio de Salud Pública*

Dentro del período considerado, presenta el siguiente comportamiento: La ejecución presupuestaria promedio entre 1997 y 2001 es inferior al 75% de la previsión presupuestaria, nivel que también es inferior a la ejecución promedio de la administración central. El nivel más bajo se registró en 1999 con el 65,2% y el más alto en 2001, con el 78,6%. Por otra parte, los servicios personales (sueldos y salarios) son priorizados mientras que materiales, suministros e inversión física son los que se dejan de ejecutar. Estos últimos son los que corresponden a gastos fundamentales en la ejecución de la política sanitaria, por ejemplo: si los rubros de materiales y suministros se ejecutaran de manera eficiente y transparente, los establecimientos sanitarios (hospitales, centros de salud, etc.) no estarían desabastecidos (y frecuentemente con "paros técnicos") y contarían, al menos, con insumos básicos para atender a la población que acude a recibir algún tipo de servicio.

### *Productos e instrumental químico y medicinal*

Como ya se ha señalado, este rubro presupuestario es de vital importancia para el funcionamiento de los servicios de salud. Durante el periodo 1997-2002, el presupuesto tuvo el siguiente comportamiento:

- El nivel promedio de las obligaciones en el período 1997-2001 es del 69%.
- En dicho lapso, sobre los montos obligados, en promedio se abonó el 71%.
- En el mismo período, sobre el monto presupuestado, se gastó el 50% en promedio.

Podemos observar también que los años 1999 y 2001 han sido los peores en cuanto al gasto público en el rubro de medicamentos e insumos, hecho coherente con las denuncias efectuadas sobre la grave desfinanciación de hospitales, centros y puestos de salud de todo el sector público.

Durante los últimos años, esta situación ha sido motivo de numerosos huelgas y protestas del sector de trabajadores de la salud.

El comportamiento de la ejecución absoluta de 2002, al término del primer semestre, que alcanza sólo el 17,5%, da una perspectiva y muestra la tendencia de bajo cumplimiento de la ejecución presupuestaria también para este año.

El Presupuesto puede ser analizado también según su destino de gasto: el Tipo 1 corresponde a la Conducción Superior (nivel central); el Tipo 2 a programas generales y servicios; y el Tipo 3, a programas de inversión, a través de la deuda pública, como los provenientes de los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

#### *Promedio de la ejecución presupuestaria según tipo de presupuesto en el período 1997-2001*

El presupuesto de Tipo 2 incluye a toda la red sanitaria pública en sus diversos niveles de atención y complejidad. Está destinado a proveer insumos a hospitales especializados (Psiquiátrico, Medicina Tropical, Centro de Emergencias Médicas, Hospital del Cáncer, Centro del Quemado, etc.), generales (Hospital Nacional de Itauguá), regionales, subregionales, distritales, centros y puestos de salud en todo el país, al igual que programas de promoción y prevención, vigilancia epidemiológica, saneamiento ambiental, etc. Sin embargo, la ejecución de éste es inferior al 50% del presupuesto asignado, lo que no es deseable en absoluto por la importancia que tienen estos insumos en la recuperación de la salud de los usuarios y usuarias que recurren al subsector público. Una ejecución tan deficiente, aún en tiempos de crisis, y en particular en *estos* tiempos de crisis, pone en evidencia el verdadero valor que se le da a la salud de la población de menores ingresos.

#### *La deuda flotante en este rubro*

Cada año fiscal termina sin que el Ministerio de Salud cancele todas las obligaciones contraídas. Éstas constituyen compromisos de pago por definición de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado (Art. 22). A su vez, en el mismo artículo, se define al pago como el cumplimiento total o *parcial* de las obligaciones. Como las obligaciones se originan en un vínculo jurídico financiero entre el Estado y los proveedores, estas deudas deben cancelarse en algún momento. En principio, la deuda flotante está constituida por estas obligaciones exigibles y que no han sido pagadas al 31 de diciembre de cada año, debiendo cancelarse a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente.

- Existe una marcada tendencia al aumento de la deuda flotante desde 1997 a la fecha.
- La deuda flotante de 2001 supera en un 253% a la de 1997.
- De 1997 a 2001, el total de la deuda flotante casi alcanzó los 40 mil millones de guaraníes.
- El actual ejercicio podría añadir al menos otros 10 mil millones de deuda flotante.

#### *Salud reproductiva*

Un aspecto positivo a destacar en el presupuesto fiscal de 2002, en términos presupuestarios, ha sido la creación del "Programa de Salud Sexual y Reproductiva" a instancias de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores. Los legisladores impulsaron una propuesta concreta de asignación de recursos a ser destinados a la salud reproductiva dentro del MSPyBS durante el tratamiento parlamentario del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2002. Desde el punto de vista de una política nacional de población y desarrollo, la creación de este programa es bastante significativo porque es la primera vez que el país asigna recursos públicos nacionales a la adquisición de insumos de Planificación Familiar (históricamente, el 100% de los insumos que se entregaban en los establecimientos del MSPyBS provenía de la cooperación internacional).

Lamentablemente, el análisis de la ejecución presupuestaria muestra el bajo porcentaje de ejecución al primer semestre del ejercicio fiscal 2002, en el que sólo se ha ejecutado el 8,6% del total de recursos asignados.

#### *Fondos Rotatorios del MSPyBS*

La Ley 1535/99 y los decretos 8.127/00 y 16.245/02 permiten a las Regiones Sanitarias del MSPyBS la utilización de fondos rotatorios para el manejo de sus recursos propios, hasta un monto que no sea inferior al 50% del total de los ingresos recaudados mensualmente en cada región sanitaria. Esta modalidad permite a las regiones sanitarias mejorar la utilización de sus recursos propios, apoyando a la vez la política de descentralización del Estado. En ese sentido, esta ley constituye un avance en el proceso de modernización de la administración de recursos a nivel local. Por otro lado, la evaluación de la implementación de los fondos rotatorios del MSPyBS en el primer semestre de 2002, muestra que se han habilitado cuentas a nombre de todas las regiones sanitarias, SENASA, Superintendencia de Salud, MSPyBS, Capital y Centro Médico Nacional. Se transfirieron 792 millones de guaraníes. Como la Dirección General del Tesoro no puede discriminar los ingresos por cada región sanitaria, esto dificulta el control del cumplimiento de la norma para transferir al 50%, mínimo del total de sus ingresos recaudados mensualmente.

Del total de los 792 millones de guaraníes transferidos, el 67,8% ha sido nuevamente a niveles centrales del MSPyBS y sólo el 32,2% a las 18 regiones sanitarias. Esta situación, analizada desde la perspectiva del gran desfinanciamiento de los hospitales y otros servicios del país muestra claramente la poca voluntad política del gobierno para invertir en el sector salud y apoyar realmente los procesos de modernización y descentralización del Estado.

El análisis de los avances de los derechos en salud, según lo establecido en las normativas del PIDESC en Paraguay, muestra la brecha importante que aún se debe cubrir para lograr un nivel de bienestar básico para toda la población, dentro de un marco de equidad social. Los indicadores básicos de salud, a pesar del avance que se ha producido en algunos programas sanitarios, muestran un perfil epidemiológico de país con graves problemas de salud pública, de insuficiente cobertura y acceso, y de exclusión social.

## **6. DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA<sup>15</sup>**

Con la implementación y profundización de medidas económicas neoliberales no puede haber garantías de cumplimiento de los derechos de la población en materia de seguridad alimentaria.<sup>16</sup> El capitalismo neoliberal supone la primacía de los intereses de las grandes empresas multinacionales y cualquier intento de implementar medidas que protejan a los pueblos contra los abusos que aquéllas cometen para maximizar sus ganancias (y las remesas de ellas a sus casas matrices) será sistemáticamente eliminado, ya sea por la vía del accionar de gobiernos corruptos, o por la vía de la coacción en el caso de gobiernos autoritarios.

En este sentido, tanto la Constitución Nacional, como los convenios y tratados internacionales firmados por Paraguay son letra muerta. En efecto, la Constitución aprobada en 1992 plantea en su artículo 6 que: "El Estado [...] fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico y social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes."

---

<sup>15</sup> El autor de esta sección es Tomás Palau Viladesau, de BASE Investigaciones Sociales (BASE-IS).

<sup>16</sup> Cuando se habla de seguridad alimentaria, se alude igualmente al acceso seguro de la población al agua (potable).

El concepto de seguridad alimentaria alude a dos tipos diferentes de problemas: a) el primero se refiere a la relación que guardan entre sí los niveles tendenciales de la producción y la demanda (efectividad y/o potencial), y que se denominan *problemas de disponibilidad*; b) el segundo se refiere a la presencia de sectores (significativos) de la sociedad que no logran satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos y que se denominan *problemas de acceso* (Schejtman, s/f). Los factores que se relacionan con los problemas de *disponibilidad* son: el crecimiento poblacional, el agotamiento de los recursos renovables y no renovables, el incremento del componente importado de la oferta alimentaria interna, y los factores que afectan a la dinámica de la producción y de la productividad agropecuaria. Los factores que se relacionan con los problemas de *acceso* son: la distribución del ingreso y la riqueza, la vulnerabilidad de determinados grupos sociales y la pobreza. Tanto los factores de disponibilidad, como los de acceso, pueden verse afectados por circunstancias coyunturales o factores estructurales.

- Problemas de disponibilidad: a) factores coyunturales: fluctuaciones de la disponibilidad en relación a los valores tendenciales de la oferta como consecuencia del carácter cíclico de la producción agrícola y de las fluctuaciones de los precios internacionales; b) factores estructurales: persistencia o crecimiento de la brecha entre la demanda agregada y la producción interna.
- Problemas de acceso: a) factores coyunturales: desastres climáticos en productores, pérdida de empleo en consumidores; b) factores estructurales: condiciones de pobreza e indigencia en sectores significativos de la población.

Sobre estas consideraciones, Schejtman sostiene que el componente del problema alimentario que tiene mayor relevancia es el referido a los problemas estructurales de acceso (condiciones de pobreza e indigencia en sectores significativos de la población). Ahora bien, como su misma naturaleza lo indica, la superación de las causas que lo determinan trasciende el ámbito de la política alimentaria e involucra al estilo de desarrollo en su conjunto. Sin embargo, en la medida en que se considere que éste es el aspecto de mayor jerarquía dentro del problema alimentario, como lo es en el caso paraguayo, tanto el enfoque como el contenido de la política alimentaria (que no existe), en particular la destinada a resolver problemas de disponibilidad estructural, serán muy diferentes a los que tendría si, por ejemplo, se le diera mayor jerarquía a los problemas de disponibilidad, en el supuesto implícito de que cuando se hayan resuelto, se habrá avanzado también en la resolución de los problemas de acceso.

### **Otro año de problemas (alimentarios) para la población**

La breve referencia conceptual anterior tiene como propósito dejar en claro que para el caso paraguayo, los principales problemas alimentarios tienen que ver con problemas de acceso y, entre éstos, los de tipo estructural. Esto no significa que no existan problemas coyunturales de acceso, o que circunstancias como la devaluación del peso argentino o del real brasileño, creen un escenario desfavorable para los productores nacionales de alimentos. Estos problemas también se dieron durante el año, pero no se pueden comparar, en cuanto a su profundidad y extensión, con las derivaciones que trae aparejadas el aumento de la pobreza y la indigencia. El país tenía a fines del año pasado 1.976.578 pobres, de los cuales 909.571 eran pobres extremos, esto es, tenían dificultades para comprarse la comida de cada día.

La dificultad en el acceso tiene como antecedente inmediato a la pobreza, principalmente causada por la dificultad de obtención de empleo. Durante 2002, este problema se agudizó. Según la información de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), casi la mitad de la población paraguaya tiene algún problema de empleo, o carece de trabajo, o espá subempleada, o tiene un empleo zafal, situación que, según fuentes periodísticas tenderá a agudizarse durante los últimos meses del año (ver la sección sobre derecho al empleo).

Además del problema vinculado al empleo, otro hecho que conspiró a favor del aumento de la pobreza fue el rebrote de la inflación durante 2002, que –según fuentes del Banco Central del Paraguay (BCP)– podría llegar al 15%. La inflación se debió en buena parte al aumento sostenido del dólar con respecto al guaraní, con lo cual los artículos importados subieron de precio, al igual que la producción local que depende de insumos importados.

En fin, para que el 49,3% de los paraguayos y paraguayas que hoy viven con menos de US\$ 2 al día (Banco Mundial, 2002) pueda salir a corto plazo de tan incómoda situación, la economía tendría que crecer 4,5% anual, esto es, el doble de su tasa de crecimiento demográfico. Pero los pronósticos son desalentadores: el “crecimiento” esperado es negativo, de -3.5%. Según una fuente de gobierno, en Paraguay “no hay políticas de Estado para revertir el empobrecimiento”. La Central Nacional de Trabajadores (CNT) divulgó a mediados de 2002 un estudio según el cual, una familia tipo de cinco miembros necesita entre 1,1 y 2,5 millones de guaraníes, según su condición socioeconómica, para poder vivir.

Otros datos impactantes conocidos durante 2002 los proporcionó un estudio de Control Ciudadano (2002) según el cual en Paraguay existen 937 mil pobres menores de 14 años, cifra que corresponde al 42% del total de la población de entre 0 y 14 años. Dicho estudio afirma además que 6 de cada 10 pobres viven en el campo y que el 63% de la población de 6 años o menos presenta al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI).

Lo cierto es que en 2002 ocurrió por primera vez en el país que varias familias pobres, en este caso afectadas por la represa de Yacyretá, salieron a las calles de Encarnación en julio, a pedir alimentos frente a los supermercados. Se trata quizás de un acto simbólico (aunque consiguieron algunas provisiones), pero que refleja el clima de intranquilidad de la población en cuanto a la obtención de alimentos. Del mismo modo, recién durante 2002 empezó a dinamizarse la formación de “clubes del trueque” (de ya larga trayectoria en otros países de la región) en diferentes puntos del país, apoyados principalmente por ONG. Toda esta situación se vio igualmente reflejada en el descenso en 10 puntos en la calificación del Índice de Derechos Humanos del PNUD, que ubicó a Paraguay en el lugar 90.

En cuanto a la situación de los consumidores/as, el panorama del año no fue mucho mejor. Junto con el aumento del dólar, se dio una seguidilla de aumentos de precios en productos de la canasta básica y en julio de 2002 hubo una remarcación general, hacia arriba, de precios en los supermercados. En cuanto a la oferta de alimentos, pudo constatarse también un resurgimiento de la antigua práctica paraguaya de la venta de alimentos casa por casa (las “burreritas”). Se trata de vendedoras ambulantes (pero ahora sólo con canastas en la cabeza) que con la venta domiciliaria –principalmente de frutas y verduras– buscan el pan en la calle.

En el sombrío escenario descrito más arriba se dieron, no obstante, algunos hechos que terminaron beneficiando al consumidor/a urbano/a. En efecto, con la falta de dinero circulante, el sector gastronómico tuvo que adecuarse a la crisis y se desató un fenómeno que la prensa llamó “guerra de precios” en bares y restaurantes de comida rápida (comida basura), en donde se ofrecían “combos”.

Para la FAO (2000), Paraguay tuvo, en 1999 (último año del que se dispone información), una ingesta calórica proteica de 2.588 cal./día, es decir que se verificó un aumento respecto de 1990, cuando la misma era de 2.421 cal./día.

Por el lado de la producción, el ex ministro de Agricultura y Ganadería había advertido ya en junio de 2002 que la misma caería de manera importante durante el año, debido no sólo a la disminución en el área de siembra (por falta de insumos y financiamiento en plazos adecuados), sino también a la severa sequía que afectó al país durante el año, prácticamente hasta fines de setiembre. Por otro lado, informes provenientes del departamento de Itapúa daban cuenta de que

ciertos productos de autoabastecimiento familiar como los tubérculos (mandioca y batata), a comienzos de noviembre de 2002 empezaban ya a pudrirse por efecto de las fuertes lluvias caídas durante los meses anteriores.

En otro ámbito, se registró durante el año un aumento del número de familias que cultivan huertas en el gran Asunción, tanto para el autoabastecimiento como para la venta en el vecindario. Se trata de pequeños emprendimientos, pero que expresan la adaptabilidad de las conductas productivas a la situación de crisis recesiva que repercute directamente en la seguridad alimentaria de la población.

Analizando el contexto político y económico del país, es más el escepticismo que la convicción lo que impide formular recomendaciones viables. No obstante, se avanzan algunas sugerencias –las más realistas– de carácter general que tenderían a mitigar esta situación. Primero, habría que prever programas de emergencia alimentaria para grupos particularmente vulnerables a los que convendría identificar previamente con precisión. También habría que fomentar la realización de ferias de pequeños productores que propendan al contacto directo entre productor y consumidor, de modo de saltarse la expoliadora cadena de intermediación en la comercialización alimentaria. Además, es necesario implementar un efectivo control sanitario y bromatológico en los lugares que venden alimentos en zonas urbanas e invertir en una mayor cobertura en el suministro de agua potable para la población actualmente excluida del servicio.

## **7. DERECHO A LA EDUCACIÓN<sup>17</sup>**

En el marco de los DESC, el derecho a la educación se define como la posibilidad de que cualquier individuo reciba una educación de calidad. Con esto se pretende lograr el máximo desarrollo posible de las energías y características de la personalidad, de manera que cada uno pueda disfrutar de la vida personal y social de la forma más integrada y plena posible. En Paraguay, el derecho constitucional a la educación ha quedado consagrado en el Art. 73: “Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad.” Además, están los Arts. 75 y 76: “La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, el Municipio y el Estado. La educación escolar básica es obligatoria, siendo en las escuelas públicas de carácter gratuito.”

El análisis de los problemas educativos nos lleva a considerar al sistema como un todo en el que se interrelacionan aspectos técnico-pedagógicos y administrativo-legales. Hemos tratado de discriminar, sólo con fines metodológicos, algunos aspectos cuantitativos y cualitativos que inciden en los problemas presentados, sin dejar de tener presente que la realidad educativa, por su riqueza, excede a cualquier clasificación. Dentro de los aspectos cuantitativos hemos incluido la cobertura, la tasa de repetidores, el abandono o deserción y el presupuesto del sistema educativo. Los aspectos cualitativos se refieren a todo lo relacionado con la calidad de la educación. Los fenómenos educativos tales como la tasa de repetidores y la deserción escolar se ubican en el cruce de ambos.

### **Aspectos cuantitativos de la educación**

#### *Acceso, repetición y deserción*

Si se considera a la escuela como institución responsable de la educación formal, es de esperar que los servicios que ofrece estén al alcance de todos y todas. De ahí que el acceso al sistema sea una responsabilidad del Estado, en el sentido de brindar las posibilidades reales a todas las

---

<sup>17</sup> La autora de esta sección es Marta Almada Denis-Cristina Coronel, de SERPAJ-Py.

personas para que puedan acceder a una educación escolar básica (EEB) completa y de calidad. Por ello no basta con expandir los servicios, sino que hay que cuidar también la distribución espacial y social.

A pesar de la crisis económica, en los últimos años (1989-2002) se observó un incremento en la cobertura del sistema educativo. Se puede decir que el sistema educativo se ha expandido cuantitativamente entre 5 y 18 años, llegando a cubrir al 67% de los niños en edad preescolar, alrededor de 95% en edad de escolarización básica (primer y segundo ciclo), 80% de los que tienen edad para el tercer ciclo (séptimo, octavo y noveno grados), y 40% de los jóvenes que están en edad de cursar el Bachillerato.<sup>18</sup>

Los intentos en este sentido han sido significativos, pero queda aún el desafío de aumentar estos índices en los próximos años y en este caso merece atención el Bachillerato, ya que el sistema reporta la más baja cobertura en este nivel, al que sólo llegan 4 de cada 10 jóvenes de entre 15 y 18 años. El incremento de la extensión de la matrícula escolar no siempre se corresponde con una mejora de la calidad de la educación, ya que quedan por resolver al menos tres problemas básicos: a) la dificultad del sistema educativo para atender a la heterogeneidad de la población escolarizable; b) los altos índices de repetición y deserción, y c) la baja tasa de retención.

Respecto del primer punto, se podría afirmar que la falta de mecanismos, recursos y técnicas del sistema para atender a la diversidad genera, en muchos casos, situaciones de fracaso escolar que sigue siendo alto en la educación escolar básica: cuantitativamente, se percibe más en los primeros ciclos. En general, desde 1989 hasta el 2000, el índice de repetición de año muestra la siguiente evolución:

<b>Año</b>	<b>Índice de repetición</b>
1989	9,1%
1998	8,8%
2000	7,7%

Fuente: Revista Paraguaya de Sociología N° 109, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).

A través de los elevados índices de repetición y abandono, se puede tener una primera aproximación a la grave problemática que presenta el fracaso escolar en el país. Esta proporción se redujo al 1%, índice que aún sigue mostrando la gravedad de la situación. La repetición constituye, en la mayoría de los casos, una etapa previa al abandono o deserción, pues las características propias del sistema escolar propician muchas veces la expulsión de los alumnos y alumnas por no considerar las diversidades individuales y sociales (económicas, culturales y lingüísticas).

Estos hechos (repetición y abandono) pueden entenderse a partir de factores exógenos al sistema educativo (alimentación deficiente, desvinculación de la comunidad de la escuela, distancia de los establecimientos escolares, condiciones insalubres), pero también de factores endógenos (currículum no adaptado, bajos niveles de aprendizaje, docentes poco capacitados/as, materiales impropios si se tienen en cuenta las características individuales y sociales del niño/a y de la comunidad, desvinculación de la escuela con su entorno, desigual distribución de los recursos, falta de aulas, tizas, luz, agua, etc.) cuya resolución no se ha afrontado eficazmente.

La deserción escolar se inicia desde los primeros grados de la educación básica y entre los 11 y los 13 años, se produce el abandono definitivo. Veinticinco de cada 100 alumnos/as inscriptos/as en el año 1989 en el primer grado en todo el país llegaron al sexto curso en el año 2000 y de éstos, egresaron 18 en los exámenes finales de noviembre. El 75% de los alumnos/as quedó por el camino.<sup>19</sup> La resolución del problema planteado implica un gran desafío para el sistema

<sup>18</sup> Periódico *Última Hora*, 25 de febrero de 2002.

<sup>19</sup> Revista *La Educación en Cifras 2000*, diciembre 2001, p. 24.

educativo, ya que la generación de propuestas alternativas de funcionamiento exige el replanteo de cuestiones internas, pero no sólo a partir de abordajes cuantitativos, sino apuntando a un mejoramiento integral de la calidad de la educación que se imparte.

### *Presupuesto educativo*

A los problemas generalizados de pobreza que afectan a gran parte de la población paraguaya, y a la situación sociopolítica caracterizada por agudas tensiones y conflictos, se suma el presupuesto deficitario asignado a la educación. A esto hay que agregarle un agravante que es el acelerado proceso inflacionario y el crecimiento de la población demandante de servicios educativos, todo lo cual limita las posibilidades reales de brindar a la población una educación escolar básica obligatoria, gratuita y de calidad.

El sector docente no ha tenido incrementos salariales en los últimos cuatro años y exige ahora un aumento del 35%. Casi el 95% del presupuesto total de la educación se destina al pago de salarios y otros beneficios. El porcentaje restante, totalmente insuficiente, se usa para la adquisición de materiales educativos, el mantenimiento de los locales escolares, la dotación de servicios básicos como agua y luz, la construcción de aulas, equipamiento para laboratorios y bibliotecas de escuelas rurales y marginales, capacitación docente e investigación educativa. Sin embargo, tanto el presupuesto asignado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), como el Presupuesto General de Gastos del Estado podrían distribuirse en forma más equitativa. Primero, el MEC debería tener un manejo más racional del recurso que se le asigna y segundo, el Estado podría restarle presupuesto a otro ministerio o ente y hacer una reasignación del gasto público, de manera de entregarle al MEC los 628 mil millones de guaraníes que necesita para atender urgentes demandas del sistema.

### **Aspectos cualitativos de la educación**

#### *El derecho a la educación: calidad o integralidad*

El concepto, sentido y función de una educación en Paraguay lleva implícita la condición de la buena calidad. Ello implica desde disponer de los recursos necesarios para el acceso, los materiales didácticos, los recursos humanos y técnicos, y la infraestructura adecuada, hasta lograr mejores desarrollos en pedagogía, ciencia, técnica y tecnología. Pero la educación paraguaya no ha sido de la mejor calidad. Y para el mundo en el que vivimos hoy, es imperioso acceder a la información y saber hacer uso de ella. Los países considerados exitosos por el desarrollo económico y humano alcanzado promovieron la educación de sus respectivas sociedades y, por este medio, lograron la construcción de la persona y la ciudadanía, concepto que Paraguay incorporó no hace tanto tiempo.

Pensar en la calidad de la educación significa plantear estrategias coherentes que fundamenten el objetivo de formar personas capaces de enfrentar los problemas que les plantea su medio mediante una participación activa y creativa, a fin de realizar los cambios necesarios para un enriquecimiento personal y social. Desde este punto de vista, se advierte que son varios los elementos que intervienen en la calidad de la educación. En esta parte, vamos a referirnos sobre todo al docente, a su formación y capacitación, que son las que lo preparan para abordar situaciones, hechos y desafíos que inciden en este amplio y complejo campo educativo.

En la formación docente persisten deficiencias pedagógicas y científicas. Esto se debe a diversos problemas de las instituciones de formación, cuyas características hasta ahora son: la disociación entre el saber específico de una disciplina y el saber pedagógico; la falta de articulación entre el componente pedagógico, el disciplinario y el investigativo; el predominio de los modelos autoritarios y tradicionales de relación pedagógica; el aislamiento de estas instituciones frente a los problemas del país; la precariedad de los recursos con que desarrollan sus programas; y la

falta de adecuación de los programas de capacitación y actualización docente, entre otras cosas. Así, los/las que egresan poseen grandes carencias de formación, que se reflejan en una práctica pedagógica de grandes limitaciones en cuanto a la calidad del ejercicio profesional. A pesar del nuevo plan de la reforma, la formación docente no ha cambiado y, lo que es más importante, tampoco se traduce en una práctica pedagógica diferente.

La política de capacitación brindada por el MEC deja mucho que desear y en ese aspecto se cuenta con casos concretos. En 2000 se implementó la reforma de la educación media en forma total: nuevo currículum, nuevos programas, nuevos sistemas de evaluación. Pero quiénes deben poner en práctica esta reforma tienen deficiencias realmente alarmantes. El MEC hizo una evaluación de los conocimientos que poseen los profesores y profesoras de secundaria, con pruebas aplicadas a cinco asignaturas, en una población de 1.343 educadores/as de 60 instituciones de bachillerato humanístico, 40 de educación técnica y 11 Institutos de formación docente del país. Los resultados revelaron la patética situación que afecta a gran parte del plantel docente de este nivel. Los y las docentes de física sólo manejan el 46,1% de los contenidos de su especialidad; los de matemática el 56,2%; los de estudios sociales, el 53,9%; y los de ciencias naturales, solamente el 39,7%.<sup>20</sup>

En las dos reformas se invirtió mucho dinero proveniente de agencias de cooperación como el BID y la UNESCO, para mejorar el currículum, los programas, los materiales educativos y la infraestructura. Pero se dispuso de muy poco dinero para poner al día al/a profesor/a que debe llevar a la práctica las intenciones del nuevo diseño curricular, de modo que se mantienen inalterables los modelos tradicionales de formación, de capacitación y de relación, a pesar de los vientos de reforma de los que tanto se habla.

Otro aspecto mencionado, no menos importante, es el desarrollo irregular de las clases en las escuelas del país, como consecuencia de las huelgas docentes, las manifestaciones y los conflictos internos. Según la Ley General de Educación promulgada en 1998, el año lectivo comprende 200 días de clase, lo cual se traduce en alrededor de 760 horas de curso, una de las menores cargas horarias de la región y del mundo. Y, encima de todo esto, se calcula que los alumnos tienen apenas el 70% de los días de clase establecidos. El incumplimiento de lo establecido por la Ley General de Educación respecto de los días de clase, junto con los problemas de bajo aprendizaje, repetición, deserción y pobreza, afectan el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes de todo el país.

### **Educación y crisis económica**

Según datos de la Encuesta y Censo de Hogares 2002, ante el agravamiento de la crisis socioeconómica y la reducción del poder adquisitivo, las familias, cada vez más empobrecidas, no cuentan con recursos para ofrecer a sus hijos e hijas la educación que necesitan. El apoyo de las familias a la educación de los hijos e hijas también se ve afectado (útiles y materiales escolares, alimento, salud). Además, el ajuste obliga a trabajar a un número cada vez mayor de niños, niñas y jóvenes para contribuir a mantener su hogar. Hay 1.374.000 de niñas y niños de entre 7 y 17 años en Paraguay, de los cuales 462.000 trabajan en diversas labores y 169.554 no están escolarizados.<sup>21</sup> El tiempo que utilizan estos niños, niñas y jóvenes para trabajar, es tiempo que le restan al estudio. Y el tiempo constituye una variable importante en la educación, ya que influye en el aprendizaje y en las posibilidades de que un alumno sea promovido de un grado (o curso) a otro.

La crisis económica produce cambios en las relaciones y en el cumplimiento de las políticas educativas diseñadas, así como en su aplicación. Se redujeron los recursos y el presupuesto

---

<sup>20</sup> Periódico *Última Hora*, 24 de junio de 2002.

<sup>21</sup> Periódico *Última Hora*, 31 de mayo de 2002.

destinado al sector de la educación, con lo cual se hace más difícil fortalecer la reforma educativa y asumir el desafío de atender la demanda de educación escolar básica. Además, es cada vez más lejana la posibilidad de ampliar las oportunidades, teniendo en cuenta que el crecimiento poblacional es del 2,8% anual y que la educación básica, además de incluir la etapa preescolar, es obligatoria y gratuita hasta 9º grado. Todo ello va en detrimento de la igualdad, la calidad y el mantenimiento del esquema que se desea alcanzar.

En el nivel medio, la reforma no recibió más presupuesto, aunque las necesidades no son menores en esa etapa: hay carencias de capacitación y actualización entre los y las docentes; faltan textos, rubros, aulas y el impostergable compromiso de implementar el 2º curso, que supone la necesidad de un monto de más de 500 millones de guaraníes,<sup>22</sup> además de atender las demandas que plantea el 6º curso tradicional.

Como se dijo anteriormente, el impacto de la crisis económica no se detiene sólo con recortes del presupuesto educativo. Estas reducciones, por su parte, generan problemas en cadena ya que las edificaciones escolares se ven especialmente afectadas. Y luego se reduce el presupuesto para materiales básicos de enseñanza; quedan materias del currículum sin desarrollar por falta de rubros salariales; no se abren nuevas secciones y/o grados de educación escolar básica; se congelan los salarios de supervisores/as pedagógicos/as, docentes, bibliotecarios/as y administradores/as; y se reduce la asignación de gastos para investigación, capacitación y actualización de docentes, supervisores/as y técnicos/as pedagógicos/as.

A su vez, maestros y maestras sufrieron por la falta de aumento salarial, lo cual se tradujo en menos tiempo dedicado a la labor docente y más tiempo destinado a realizar paros y huelgas como medidas de fuerza. El impacto se sintió más en las escuelas públicas rurales, donde los paros y huelgas se hicieron más frecuentes y prolongados, con lo cual se redujeron drásticamente los días de clase (en total, en 2000 se perdieron 23 días de cursos). Este hecho ayuda a entender, junto con otros motivos ya mencionados, por qué los niños/as y jóvenes aprenden tan poco en la escuela, y por qué tantos niños/as repiten y abandonan las clases antes de completar la educación escolar básica. Como consecuencia de esta crisis, la calidad y la igualdad desaparecieron de muchas aulas y escuelas.

Con la grave recesión económica, quienes toman las decisiones y administran los fondos de educación enfrentan un desafío: la administración de los recursos es ciertamente importante, pero éstos siempre son insuficientes frente al crecimiento poblacional y el número de niños y niñas en edad de escolarización. Hay que generar posibilidades de acceso a la educación y canales de investigación que se pongan al servicio de la calidad de la educación, indagando lo que sucede en las instituciones escolares con los procesos de aprendizaje, con los bajos niveles de rendimiento, y las altas tasas de repetición y deserción, para transferir los resultados de estos análisis a los propios actores educativos.

## **8. DERECHO A LA VIVIENDA<sup>23</sup>**

El Estado paraguayo ha hecho pocos esfuerzos para mejorar el acceso a la vivienda de las familias que viven en la pobreza y la extrema pobreza. Según las estadísticas, el déficit habitacional afectaba, en 2000, a cerca del 47% del total de la población del país (en base al censo de 1992, que daba la cantidad total de 5.830.583 habitantes). Sólo esta cifra alcanza para observar que los derechos socioeconómicos no reciben el debido tratamiento por parte del gobierno -en este caso, se trata del derecho de todas las personas a tener una vivienda digna.

---

<sup>22</sup> Periódico *Última Hora*, 14 de octubre de 2002.

<sup>23</sup> La autora de esta sección es Cristina Vila-Ricardo Canese, del Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia (CIPAE).

No obstante, varias ONG y organizaciones sociales han realizado planteamientos que, si bien todavía no han sido ejecutados, cuentan con el apoyo de ciertos órganos específicos del Estado (CONAVI (2002): Memoria 2001, Asunción y CONAVI (2001): Memoria 2000, Asunción).

### **Los planes habitacionales del Estado**

Tradicionalmente, el gobierno, a través del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y antes, del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU), llevaba a cabo planes de viviendas populares contratando a empresas privadas a través de estas instituciones oficiales y entregando luego la vivienda, con algún tipo de subsidio, a familias carentes. Pero a inicios de la década del 90, el gobierno implementó un programa de subsidio habitacional directo (SHD) por el cual le otorgaba hasta el 90% del subsidio a las familias de recursos económicos más escasos. Estos planes se extendieron hasta fines de esa década y terminaron en un tremendo fracaso.

El Estado malgastó unos US\$ 60 millones aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), principalmente para el SHD; las viviendas resultaron ser caras y de baja calidad en general, y las cuotas fueron exageradamente elevadas para el poder adquisitivo de los usuarios, que veían crecer su deuda (la persona no pagaba más allá de sus posibilidades, pero la deuda se reajustaba con la inflación más intereses, con lo cual luego de varios años de pago, la familia tenía una deuda mayor, en valores constantes).

Hoy no existen planes de ese tipo. La banca de ahorro y préstamo para la vivienda (privada) quebró y hay denuncias de fraude ante el Poder Judicial, sobre todo contra de las autoridades y las centrales sindicales que ejecutaron estos planes. En algunos casos, los demandantes lograron que se hiciera la sentencia condenatoria.<sup>24</sup>

#### *Vaciamiento del sistema de vivienda popular*

Las familias que habitan las viviendas del CONAVI no pueden pagar sus cuotas desde hace varios años pese al subsidio acordado y han realizado manifestaciones frente al Congreso. Éste aprobó sucesivas leyes de reducción de las cuotas, lo cual redundó en escasos recursos para el sistema. A pesar de la promulgación de estas leyes, a fines de 2001, miles de familias que habitan las viviendas construidas por el CONAVI, integradas en una coordinadora, seguían sin pagar sus cuotas y se discutía una nueva ley que intentaría definir, una vez más, la situación. Todo el sistema de SHD terminó en un vaciamiento de los recursos públicos y los únicos beneficiados fueron algunas pocas empresas privadas de construcción o de la banca (a través de quiebras fraudulentas). Apenas cerca de 10.000 familias fueron beneficiarias en la última década, menos de lo que aumenta anualmente el déficit habitacional, que ha llegado a un promedio de 15.000 viviendas deficitarias por año. El sistema de la vivienda popular implementado por el Estado terminó destrozado, al menos en su versión oficial de SHD, y las familias sin techo tienen este derecho conculcado, sin respuestas efectivas por parte del Estado.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Tal es el caso del Banco Nacional de los Trabajadores (BNT), que emprendió la construcción de 3.500 viviendas en conjunto con varias centrales sindicales en Mariano Roque Alonso, ciudad aledaña a la capital. La obra fue ejecutada por la empresa privada de Juan Carlos Wasmosy, presidente de la República en el periodo 1993-1998. Las obras están suspendidas desde 1998. El juez Hugo López dictó sentencia condenatoria a los principales directivos del banco y demás involucrados en el caso. La revista "Mandu'a" trae en su número de noviembre de 2002 un reportaje completo al despilfarro del dinero del BID ("*En el CONAVI dilapidan US\$ 60 millones*").

<sup>25</sup> Desde 1995 a la fecha, quebraron casi todas las entidades privadas de ahorro y préstamo que atendían la necesidad de vivienda de sectores medios y, a través del Subsidio Habitacional Directo, a sectores de baja renta, tales como Ahorros Paraguayos, Hogar Propio y Oga Rapó, las más grandes del sector. En 1998 quebró el Banco Nacional de Trabajadores (BNT), que también había emprendido el ambicioso proyecto de viviendas populares en M. R. Alonso.

### *Presupuesto simbólico para el 2003*

Para 2002, el Poder Ejecutivo previó un presupuesto de sólo US\$ 2 millones para el CONAVI, de lo cual se piensa invertir apenas US\$ 1,2 millones en nuevas viviendas. Al costo que normalmente ejecuta el CONAVI (US\$ 8.000 por vivienda), este presupuesto permitiría construir la irrisoria cantidad de 150 viviendas en 2003, es decir, el 0,03% del déficit habitacional del año, o menos del 1% del crecimiento esperado de tal déficit.

Del presupuesto total, lo destinado a la construcción de viviendas (8,4 miles de millones guaraníes) resulta muy inferior al 0,1%, es decir, un verdadero atropello al derecho a la vivienda. En relación al PIB, el presupuesto destinado por el Estado a viviendas populares es aún más irrisorio: menos del 0,02%. La falta de presupuesto para 2003, así como la reiteración de la política de años anteriores de satisfacer siquiera moderadamente el déficit habitacional, constituyen una grave violación del derecho a la vivienda.

### *Proyecto de Franja Costera*

Por otro lado, la actual administración municipal está reimpulsando el llamado Proyecto de Franja Costera para dar continuidad a una iniciativa presentada en 1992 por la Municipalidad de Asunción, a fin de evitar las inundaciones de la zona ribereña al río Paraguay y mejorar las viviendas de unas 20.000 familias (120.000 personas) o más, que viven en las zonas inundables de Asunción. En su momento, el proyecto contó con la asistencia inicial del BID, pero nunca pudo pasar a la fase ejecutiva, en gran medida por la falta de voluntad política de las autoridades del gobierno central. Con la elección del nuevo intendente de Asunción, a fines de 2001, el proyecto cobró nuevo auge y podría comenzar a ejecutarse, al menos a pequeña escala piloto, en 2004. Aún faltan detalles, pero se conocen ciertos aspectos que enfatizan la especulación inmobiliaria que no ayudaría en nada a mejorar la vivienda en el ámbito de las estrategias de supervivencia de las familias afectadas, por lo que la obra podría significar un mayor deterioro de la calidad de vida de la población a la que se apunta, aún cuando se construyan viviendas en sitios no inundables y con un supuesto sentido social.

La Intendencia Municipal de Asunción está realizando el diseño del proyecto sin la participación de la población afectada, según denuncias de las mismas comisiones vecinales de la zona. De cualquier forma, se está aún en la fase de formulación del proyecto, pero si hubiera voluntad política de la municipalidad capitalina –y si el proyecto contemplara el indispensable componente social, teniendo en cuenta a las más de 120.000 personas, alrededor de 20.000 familias pobres, que habitan la franja costera de Asunción– se le podría dar más participación a esas personas y conseguir así un mejoramiento en la calidad de las viviendas, todo lo cual redundaría en una mejor calidad de vida para ese sector de la población. Así, al menos en esta área geográfica, se respetaría el derecho a la vivienda digna.<sup>26</sup>

### *La ocupación de tierras urbanas como alternativa*

Este año continuaron las ocupaciones de tierras urbanas por parte de grupos que no pueden acceder a viviendas y que se conocen como “los sin techo”. Ante la incapacidad del gobierno de ofrecer viviendas dignas a la población que carece de las mismas, ésta es una práctica muy generalizada en el país. Del déficit habitacional, estimado en 415.000 viviendas en 2002, la mitad se ubica en áreas urbanas (aproximadamente 200.000). Este déficit habitacional urbano se concentra en: a) ocupaciones precarias de terrenos públicos o privados en situación de riesgo, ubicados en las áreas inundables de Asunción, en cauces de arroyos y raudales o en sitios insalubres, cercanos a vertederos, y b) en ocupaciones de tierra urbana o suburbana privada ociosa, normalmente algo más alejada del centro de las ciudades.

---

<sup>26</sup> Municipalidad de Asunción/BID. Ver diversas “ayuda memorias” firmadas desde 1994 a la fecha.

También se produjeron varios desalojos violentos de ocupaciones urbanas, algunos por orden judicial, mientras que en otros casos el gobierno optó por negociar con las familias ocupantes. En el caso de los asentamientos más antiguos y consolidados, el gobierno buscó legalizarlos y comprar la tierra, cosa que normalmente demora varios años debido al escaso presupuesto destinado. Menos recursos aún se destinan a mejorar la vivienda en estas ocupaciones; en estos casos, el gobierno se limita a brindar servicios públicos, normalmente en épocas electorales.

## **Iniciativas positivas provenientes de la sociedad civil**

### *La importancia de la participación comunitaria y el éxito de la ayuda mutua*

Los planes de vivienda por ayuda mutua se iniciaron en Paraguay hace más de 20 años, por iniciativa de las ONG y mediante la autogestión comunitaria. El sector público comenzó a interesarse en ese fenómeno en la misma medida en que iba fracasando el modelo empresarial antes mencionado. Así, a fines de los años 90 e inicios del siglo XXI, los pocos planes oficiales de vivienda popular han sido ejecutados en base a la participación activa de las familias destinatarias a través de esta metodología. Durante 2002, se pueden citar los casos de la construcción de viviendas de interés social implementado por el Estado, la municipalidad capitalina y una ONG, en Pelopincho (concluido) y San Felipe (en ejecución), ambos en Asunción. Hay que reconocer que la cantidad de viviendas construidas por ayuda mutua en forma anual es aún muy escasa (menos de 1.000, o bien, menos del 0,25% del déficit habitacional, que crece a un 4% anual, por lo menos). Sin embargo, lo importante a destacar es que los técnicos del gobierno van comprendiendo que una de las mejores opciones para atender a este importante derecho humano, como es el derecho a una vivienda digna, pasa en gran medida por una modalidad autogestionada y solidaria, como es la ayuda mutua. Hasta la fecha se han construido más de 5.000 viviendas en el país bajo esta modalidad, en algunos casos a través de donaciones, en otros con fondos públicos, pero en todos los casos con la intervención de ONG. Actualmente, es la modalidad más aceptada por organismos públicos y privados para construir viviendas más baratas y de mayor calidad.

Si bien la ayuda mutua se muestra eficaz para reducir costos con buena calidad, hay que señalar que esta modalidad no debería concentrarse sólo en la construcción de la vivienda. La ayuda mutua centrada exclusivamente en la fase constructiva presenta sus debilidades, ya que terminada la obra la población se disgrega y se ve enfrentada al mercado, sin ayuda de ningún tipo. Este año se ha visto la agudización del fenómeno de desalojo de la familia que, con mucho esfuerzo construyó su vivienda pero que al enfrentarse con el desempleo, o gastos extraordinarios como enfermedad y similares, malvende su vivienda por mucho menos de su valor, quedándose nuevamente sin ella. En ese sentido, ante la Comisión de Vivienda del Senado, el mismo presidente del CONAVI informó que el 60% de las personas ocupantes de las viviendas construidas con subsidios ya no eran las mismas y, en muchos casos, no cumplían los requisitos para ser adjudicatarias. El desempleo, la falta de asistencia social, y sobre todo la ausencia de redes solidarias después de que la vivienda está terminada, definen la pérdida de la misma por razones socioeconómicas.

### *Las cooperativas de vivienda, como un planteamiento superador del problema*

La propuesta de las cooperativas de vivienda fue ganando un amplio consenso durante el 2002 en la sociedad paraguaya. Se puede señalar que ya existen varias cooperativas de viviendas constituidas; las más consolidadas han llegado a articularse entre sí a través de una mesa coordinadora, cinco cooperativas de 60 miembros cada una conforman esta instancia de articulación. Todas ellas han surgido a partir de la iniciativa de ONG y otros grupos de la sociedad civil con ayuda de la cooperación internacional.

Las cooperativas que integran la Mesa Coordinadora, en coordinación con las ONG y las organizaciones gubernamentales pertinentes, tales como el CONAVI, la Secretaría de Acción Social (SAS) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP), discutieron este año un proyecto de ley de financiamiento para las cooperativas de vivienda, que fue remitido como Anteproyecto de Ley a la Cámara de Diputados, donde tuvo el respaldo de varios legisladores, específicamente de la Comisión de Vivienda, obteniendo su media sanción.

A principios de 2003 se lanzaría un primer proyecto piloto de 300 viviendas cooperativas que beneficiará a las 5 cooperativas del Gran Asunción, como resultado de una importante colaboración entre la Gobernación del Departamento Central, el gobierno nacional y la cooperación internacional. Las mismas cooperativas lograron estos resultados y consiguieron además que el CONAVI incorpore en su presupuesto esta modalidad para unas 120 viviendas más, lo que demuestra que los grupos vulnerables organizados pueden hacerse escuchar por el gobierno con la propuesta de una modalidad válida. A través de ello, no sólo se ahorrarían costos y mejoraría la calidad de la vivienda, sino que se mantendría la solidaridad del barrio luego de la construcción, gracias a la organización cooperativa.

Por su lado, la SAS incorporó también la modalidad de las cooperativas de vivienda como una alternativa adecuada para proporcionar un hábitat digno a sectores de extrema pobreza.

Aunque se trata de una evolución incipiente (ley con media sanción, inclusión de rubros en el Presupuesto y un proyecto piloto en vías de ser ejecutado), queda demostrado que la sociedad organizada ha planteado una alternativa de solución y ha encontrado cierto eco en el Estado, con vistas a resolver la problemática del hábitat popular. La propuesta de cooperativas de vivienda se basa en la experiencia más positiva llevada a cabo en Paraguay hasta ahora, como es el caso de la ayuda mutua, y en el éxito de la experiencia cooperativa en otros países de la región.

## **9. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS<sup>27</sup>**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su último informe sobre Paraguay señala que “a partir de los gobiernos elegidos democráticamente, la política del Estado hacia los indígenas ha mejorado [...] sin embargo, la población indígena, que aún mantiene sus tradiciones y organización ancestral, sigue marginada y padeciendo las peores condiciones de vida en el Paraguay, en situación precaria y atentatoria contra la dignidad de la persona humana.” La CIDH recomendaba al Estado paraguayo dejar de lado medidas regresivas como la derogación de derechos indígenas en la legislación nacional<sup>28</sup> y adoptar acciones positivas destinadas a paliar las situaciones límites presentes (los casos de comunidades chaqueñas en estado de emergencia alimentaria y de salud), conjuntamente con otras de carácter estructural como la restitución, asignación y protección de las tierras indígenas y sus recursos naturales, entre otros (CIDH, 2001: IX).

Estas citas rescatan aproximaciones recientes a la realidad de las primeras naciones que habitaron en Paraguay,<sup>29</sup> en un diagnóstico coincidente con la situación de pobreza extrema y exclusión continuada a la cual se ven sometidas, junto con sus causas y eventuales remedios. En las dos

---

<sup>27</sup> El autor de esta sección es Andrés Ramírez, Tierraviva.

<sup>28</sup> El punto hace referencia a la propuesta legislativa del Poder Ejecutivo de reformar el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y derogar el plexo de derechos reconocidos a las comunidades indígenas en la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”.

<sup>29</sup> Los pueblos indígenas en el Paraguay se encuentran distribuidos en 5 familias lingüísticas y 17 pueblos, cuya población alcanzaba 49.437 personas según el Censo Nacional de 1992. Sin embargo, datos aún no publicados del reciente Censo Nacional del 2002, conforme a un conteo georeferenciado de viviendas y comunidades indígenas, señalan una estimación de 120.000 personas, lo que constituye aproximadamente el 2% de la población nacional. Unos 13 pueblos se encuentran en la Región Occidental o Chaco (constituyéndose en la población mayoritaria de la zona) y 4 en la Región Oriental.

últimas décadas, el orden jurídico nacional ha dado recepción a los más altos estándares del derecho internacional en materia de protección a los derechos de los pueblos indígenas. Cabe señalar la Constitución Nacional de 1992 (Capítulo V, Arts. 62-67), al igual que las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT, ratificado por Ley N° 234/93, todo ello sin perjuicio de rescatar la clara afirmación de derechos indígenas que tuvo lugar con la sanción de la Ley N° 904/81, que incluso sirvió como modelo para otros países del continente.<sup>30</sup>

El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) es la entidad rectora de la política oficial indigenista sobre la base legal del respeto a las culturas nativas y de la progresiva restitución de sus territorios tradicionales. El INDI señala el procedimiento a seguir ante las necesidades y reclamos de tierras de las comunidades, sin dejar de lado la competencia agraria otorgada al Instituto de Bienestar Rural (IBR). A su vez, el INDI es la entidad estatal encargada de tramitar el otorgamiento formal de la personería jurídica reconocida a las comunidades indígenas, así como de reconocer a los efectos legales a los líderes comunitarios.<sup>31</sup> Durante 2002, este marco institucional ha sido puesto por el Poder Ejecutivo en *stand by* operativo ante el fracaso de su proyecto de cambio de la Ley N° 904/81, que pretendía derogar el plexo de derechos indígenas allí reconocidos y descentralizar las funciones del INDI transfiriéndolas a las gobernaciones. Dicho proyecto de reforma legislativa se encuentra interdicto hasta tanto culmine el proceso de consulta iniciado a fines de 2001, a instancias de la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI).<sup>32</sup>

Como ejemplo de las medidas adoptadas en ese sentido, a comienzos de 2002, el INDI se desprendió de sus tareas de atención a la salud indígena y redujo su plantel de funcionarios a 65 personas por vía del *Programa de Retiro Voluntario*. Al igual que en años anteriores, siguen sin asignársele al instituto los fondos requeridos para el cumplimiento de sus objetivos, incluso los necesarios para la restitución o ampliación de tierras a comunidades indígenas de ambas regiones del país.

En este contexto claramente regresivo, el actual presidente del INDI, coronel (SR) Oscar Centurión, inició a mediados de mayo de 2002 un programa de reestructuración de la entidad con apoyo del BID, destinado en principio al fortalecimiento institucional y a arbitrar medidas mínimas de asistencia a las comunidades, dado el acelerado agravamiento de las condiciones de vida de los y las indígenas. Asimismo, se encuentra en estudio un proyecto de reestructuración de las dependencias del Poder Ejecutivo, por el cual el INDI pasaría a depender del Ministerio de Desarrollo Social a ser creado. En lo que respecta a las gobernaciones departamentales, las mismas se hallan integradas a este marco institucional a través de las Secretarías de Asuntos Indígenas<sup>33</sup> como entidades de apoyo y asistencia a las comunidades indígenas asentadas en cada departamento. Cabe señalar que durante 2002 continuaron las denuncias de corrupción

---

<sup>30</sup> Estas disposiciones incorporan el reconocimiento legal de los pueblos indígenas “como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”, con el “derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida”, las cuales deben ser proveídas gratuitamente por el Estado, en atención a la posesión actual o tradicional de las tierras. Asimismo, reconoce el derecho a la personería jurídica de las comunidades, a la aplicación del derecho consuetudinario indígena en la resolución de sus conflictos civiles o penales, así como a medidas de protección frente a la alienación cultural.

<sup>31</sup> El reconocimiento de la personería jurídica establece la denominación de la comunidad, nómina de las familias y sus miembros, con expresión de edad, estado civil y sexo; su ubicación geográfica en caso de ser permanente o de los sitios frecuentados por la misma cuando no lo fuere; el nombre de los líderes de la comunidad y la justificación de su autoridad

<sup>32</sup> La CAPI aglutina a representantes y comunidades indígenas del país, en base a un programa de defensa de sus derechos de consulta y participación establecidos en el Convenio N° 169 de la OIT ante la iniciativa de reforma de la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas del Paraguay”, llevada adelante por el Poder Ejecutivo en el marco general de la llamada Reforma del Estado.

<sup>33</sup> Desde el año 1999 los fondos que tradicionalmente eran asignados por el Parlamento al INDI para tareas de asistencia social han sido reasignados a las Secretarías de Asuntos Indígenas de las gobernaciones de los departamentos, bajo el discurso oficial de brindar dichos servicios con mayor eficiencia a nivel local. Dichos recortes presupuestarios al INDI alcanzaron en el año 1999 un 58% en relación al anterior, y en el año 2000 un 64%.

contra las gobernaciones de Presidente Hayes y Alto Paraguay (Chaco), ambas con altos índices de población indígena. Según los denunciantes, se malversaron sumas siderales en medio de la carestía y el estado de emergencia que asola a la región

### *Derecho a la vida y a la salud*

Durante los primeros meses de 2002, varias epidemias asolaron a comunidades indígenas, sobre todo en el Chaco. Hubo 15 muertos a principios de enero, a causa de diarreas y vómitos provocados por falta de agua potable.<sup>34</sup> En la región Oriental se registraron varios brotes de paludismo que afectaron a un 90% de los indígenas del pueblo Mbya, del departamento de Caazapá; fueron infectadas 496 personas.<sup>35</sup>

Respecto de las enfermedades endémicas, ya en junio de 2001 luego de una visita al Chaco, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), advertía que la tuberculosis era una bomba de tiempo que en cinco o 10 años afectaría a toda la población. Según datos de 2002, la tuberculosis sigue siendo una enfermedad que afecta casi exclusivamente a indígenas. En tanto el promedio nacional es de 38 afectados cada 100.000 habitantes, en el departamento de Boquerón es de 587/100.000; en Presidente Hayes, es de 189/100.000; y en Alto Paraguay, asciende a 238/100.000.

Por otra parte, la parasitosis, el Mal de Chagas, las enfermedades respiratorias y otras dolencias asociadas a la desnutrición siguen siendo males de afección permanente en la población indígena del país, entre los cuales, las víctimas más comunes son los ancianos y ancianas, junto con los niños y niñas.<sup>36</sup> Las causas de muchas de estas enfermedades son la falta de condiciones sanitarias y la carencia de alimentos, por lo que harían falta proyectos de desarrollo y autoabastecimiento para paliarlas. Respecto de las patologías pulmonares, el 50% de la población del establecimiento sanitario especializado Instituto Max Boettner es indígena.<sup>37</sup> Ante esta situación, las medidas de los organismos oficiales siguen estando ausentes en la mayoría de los casos y, en otros, son ineficaces. Por ejemplo, el Hospital Indígena Roque González de Santa Cruz, según datos oficiales, atiende a un promedio de 3.000 indígenas por año y funciona más bien como albergue. Como carece de infraestructura, la mayoría de los pacientes son derivados a otros centros asistenciales, tales como el ya citado Instituto Boettner.

El Hospital del Indígena no recibió rubros para su funcionamiento por parte del Ministerio de Hacienda a principios de 2002 y el Instituto Max Boettner no contaba, desde diciembre de 2001, con recursos para el pago por alimentos a sus proveedores ni para el desembolso de los salarios del personal, por lo que incluso los médicos debieron ir al paro.

En cuanto al tratamiento de las epidemias, además de la carencia de hospitales o centros de salud, fundamentalmente en el Chaco, la ayuda médica siempre llegó tarde o fue insuficiente. En el caso de la comunidad La Patria, el equipo médico se presentó en el lugar cinco días después de que fueran denunciados los síntomas<sup>38</sup> y al retirarse, dejaron a una sola enfermera para la atención de las 14 aldeas allí asentadas, sin medios y con pocos medicamentos.<sup>39</sup> Cabe señalar que en el caso de comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaxa, que desde 1999 continúan en emergencia debido a la grave situación alimentaria y de salud que atraviesan por la falta de

---

<sup>34</sup> Esta situación tuvo mayores dimensiones en la Colonia La Patria, compuesta por 14 aldeas y aproximadamente 390 familias. Periódico *ABC*, 19 de enero de 2002.

<sup>35</sup> Periódico *Última Hora*, 26 de junio de 2002.

<sup>36</sup> La crónica relata que un relevamiento hecho en la zona ubicada entre los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, daba un total de 1.200 niños y niñas indígenas entre 3 y 9 años afectados por sarna y parásitos en la mayor parte del cuerpo a consecuencia del calor y la sequía. Periódico *Noticias*, 8 de febrero de 2002.

<sup>37</sup> Periódico *La Nación*, 19 de enero de 2002.

<sup>38</sup> Periódico *ABC*, 10 de enero de 2002.

<sup>39</sup> Periódico *ABC*, 17 de enero de 2002.

tierras, la asistencia siguió siendo esporádica durante el año, aunque desde el nombramiento del Coronel Centurión y debido a la presión internacional,<sup>40</sup> se hicieron mayores esfuerzos para acercar algunos alimentos a estas comunidades, sobre todo las llamadas *provistas*, consistentes en pequeñas cantidades de arroz, fideos, aceite, galletas, etc.

Durante los últimos meses de 2001, hubo un agravante: una extrema sequía que volvió a ocasionar problemas de salud en la gran mayoría de las comunidades, por deshidratación y complicaciones gastrointestinales, arrojando un saldo de 20 indígenas fallecidos.<sup>41</sup> Se trató de paliar la falta de agua por medio de acciones coordinadas entre organismos gubernamentales (fundamentalmente el INDI) y la sociedad civil. Pero lamentablemente, no existe un programa que apunte a brindar soluciones permanentes a la falta de agua en el Chaco. La prensa se hizo eco de este hecho en ocasión de la crisis provocada por la gestión de la Comisión Acueducto (CA), sobre la cual hubo denuncias que señalaban su inoperancia para dar soluciones a largo plazo en la zona. Por último, hay que señalar que, pese a los graves problemas de salud y riesgo de vida de los y las indígenas del país que han podido ser vistos, la corrupción rampante en gobernaciones como las de Presidente Hayes y Alto Paraguay ha significado la malversación de importantes recursos con los cuales se podrían haber asistido a las comunidades indígenas de dichos departamentos.<sup>42</sup>

### *Derecho a la propiedad*

Íntimamente ligado al derecho a la vida, la alimentación, la salud y la educación, se encuentran los derechos de propiedad y posesión de los indígenas sobre sus tierras. Señala a este respecto la Corte Interamericana que:

*“Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.”*<sup>43</sup>

Respecto de esta relación del territorio de los pueblos indígenas con el acceso a otros derechos fundamentales, el CDESC señaló que:

*“Las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre la salud de esas poblaciones.”*<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Desde el año 2001, dichas comunidades han recurrido al sistema de peticiones o de supervisión de casos individuales de la CIDH.

<sup>41</sup> Según cifras aproximadas de la Radioemisora AM Paí Pukú (distrito de Irala Fernández, Chaco).

<sup>42</sup> En el caso de la gobernación de Presidente Hayes, la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas detectaron una malversación de mil novecientos millones de guaraníes que debían destinarse a los indígenas y que hasta la fecha no pudieron ser recuperados. Por su parte, la gobernación de Alto Paraguay desembolsó la suma equivalente a US\$ 85.384 para Educación sin que en la zona se haya construido un aula o siquiera un baño, según la denuncia formulada por docentes. Por lo demás, una auditoría a dicha gobernación reveló que en los últimos tres años se malversaron el equivalente a aproximadamente US\$ 4.615.384 de fondos públicos.

<sup>43</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto del 2001. Serie C, N° 79, párr. 149.

<sup>44</sup> Observación General N° 14 *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, párr. 27.

Según un trabajo presentado por las organizaciones CEJIL y Tierraviva durante el 116° Periodo de Sesiones de la CIDH, las tierras aseguradas para indígenas en la región Oriental alcanzan unas 66.356 hectáreas y en la región Occidental unas 972.256 hectáreas, y no llegan a cubrir el mínimo establecido por la Ley N° 904/81, que es de 20 y 100 hectáreas por familia para cada región (cantidad de por sí desfasada y exigua en relación a lo reconocido por la Constitución Nacional y la Ley N° 234/93). Para cubrir dicho mínimo, teniendo en cuenta las estimaciones del Censo Nacional Indígena 2002 en proceso, hay que asegurar unas 240.000 hectáreas en la región Oriental y 1.200.00 hectáreas en la región Occidental. Asimismo, este informe indica que existen reclamos –legalmente fundados– pendientes de restitución desde hace 6, 10 y hasta 20 años, sobre unas 60.400 hectáreas en la región Oriental y unas 828.088 hectáreas en el Chaco. Por otra parte, datos oficiales del INDI correspondientes a 2002 indican que el 60% de las comunidades indígenas del país se encuentran carentes o en gestión de tierras.

Conforme a datos brindados por el INDI, a comienzos de enero de 2002, la entidad adeudaba el equivalente a unos US\$ 3.076.923 en concepto de pago por compras de tierras a favor de comunidades indígenas realizadas en años anteriores y que permanecían sin perfeccionarse. Pese a ello y a la amenaza que representa para la seguridad de los derechos indígenas el no pago por las tierras adquiridas, el presupuesto asignado al Instituto para todo el año apenas ascendía a un equivalente de US\$ 553.846.

Ante esta situación, el INDI presentó un pedido de ampliación presupuestaria al Poder Legislativo por un monto equivalente a US\$ 4.615.384, de modo que se pueda cubrir no sólo el pago por las tierras que ya se había decidido adquirir, sino también por aquéllas que deben ser restituidas a las comunidades y respecto de las cuales el Estado se había comprometido a la reparación de sus derechos ante la CIDH, es decir Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek del Pueblo Enxet. Lamentablemente, ésta y otras medidas tomadas por el INDI han sido desestimadas por el Poder Legislativo, en cuyas manos yace la principal responsabilidad de la denegación de los derechos de propiedad de varias comunidades indígenas para 2002.

En efecto, debido a la falta de asignación de recursos por parte del Legislativo para el pago de tierras indígenas, así como su ya acostumbrado rechazo a las expropiaciones, unas 90 comunidades que reclaman un total de 888.400 hectáreas<sup>45</sup> han visto truncadas las posibilidades de restitución de sus derechos de propiedad.

De todos modos, existen partidas presupuestarias previstas dentro del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la adquisición de tierras a comunidades indígenas, comprendidas en las áreas de influencia de rutas en construcción de la región Oriental y Occidental,<sup>46</sup> que cuentan con financiamiento de organismos multilaterales. Sin embargo tanto organizaciones indígenas como indigenistas han señalado, en principio, la insuficiencia de los fondos previstos para cubrir las necesidades y reclamos territoriales realmente afectados por dichas rutas en construcción, y en segundo lugar, la falta de procedimientos claros por parte del MOPC para la determinación de los casos prioritarios. Como ejemplo de uno de los 90 casos pendientes mencionados, la comunidad Xakmok Kásek, compuesta por cincuenta y cinco familias y asentada en la Estancia Salazar (Km 340, Ruta Transchaco), en un predio menor de cuatro hectáreas, sólo exigía que se le asignaran los fondos para el pago de la tierra, dado que el propietario del inmueble estaba dispuesto a venderlas a favor del INDI para su traspaso a la comunidad. Sin embargo, el proyecto quedó en nada por la negativa de los parlamentarios de otorgar el monto requerido.

---

<sup>45</sup> Las cifras recabadas en esta ponencia son estimativas pues el Estado no cuenta con cifras consolidadas y oficiales conforme al registro efectivo del número y extensión de los reclamos territoriales indígenas vigentes y pendientes de restitución, y de las necesidades de tierras de las comunidades y pueblos que no están incluidos en aquellos reclamos.

<sup>46</sup> Convenio de Préstamo 993/OC-PR, ruta 10 “Las Residentas”, región Oriental, y Convenio de Préstamo 278/00 entre el Gobierno Paraguayo y el BID, “Corredores de Integración”. A este préstamo se suman otros otorgados por el gobierno del Japón y el Crédito Andino de Fomento (CAF).

Confluyen también, como elemento determinante de esta negación del derecho de propiedad a los y las indígenas del país, las secuelas de los casos de corrupción estatal en la compra de tierras sobrevaluadas o no reivindicadas. Hasta la fecha no se ha recuperado ni un solo guaraní de las millonarias sumas malversadas durante la administración de Valentín Gamarra al frente del INDI<sup>47</sup> y, muy por el contrario, el instituto se ha visto constreñido a enfrentar una demanda por el equivalente a US\$ 64.461 de parte de uno de los propietarios con quienes Gamarra acordara la compra de sus tierras.

Por último, han continuado las acciones depredatorias del hábitat de varias comunidades que ya cuentan con tierras asignadas, tanto por la explotación ilegal de bosques, como por la caza indiscriminada de especies silvestres, fundamentalmente en el Chaco y por parte de mafias de traficantes. También volvieron a producirse conflictos con terceros que invaden tierras indígenas al solo efecto de la tala de bosques, lo que en muchos casos obliga a los nativos a emigrar a los centros urbanos.

### *Derecho a no ser sometido a cualquier forma de desplazamiento*<sup>48</sup>

En el cuadro generalizado de violaciones a los derechos humanos que venimos describiendo, se han visto particularmente victimizados grupos de madres adolescentes, niñas y niños indígenas de corta edad que, desplazados por razones socioeconómicas de sus comunidades nativas, se asientan en la periferia de los centros urbanos para sobrevivir de la mendicidad y/o sometidos a la explotación laboral. Tal es el caso de un grupo de indígenas de Caaguazú y San Pedro que acudieron a la capital del país y terminaron instalándose en precarias carpas en el basural de la ciudad, conocido como *Cateura*, debido a la falta de alimentos en sus comunidades. En el departamento de Itapúa, donde hay un total de 41 comunidades indígenas, varios de sus miembros se han trasladado a los centros urbanos como Encarnación, Trinidad y Pindó. Las crónicas periodísticas los describen como un conjunto de “[...] niños descalzos, hambrientos, con pocas ropas [...], viviendo de la mendicidad.”<sup>49</sup>

La respuesta del Estado a esta situación ha sido formulada en muchos casos en forma de medidas compulsivas o de carácter policial: en forma inconsulta, muchos/as indígenas que llegaron a los centros urbanos han sido nuevamente enviados a sus comunidades en camiones militares, como sucedió en el caso de los 117 indígenas, incluidos niños y niñas, que fueron retornados/as por el INDI a sus comunidades de Guairá, Caaguazú y San Pedro, de donde habían migrado a la capital por hambre. Similar situación se presentó en el Chaco Central, donde los indígenas

---

<sup>47</sup> Un estudio hecho por el antropólogo Esteban Kidd –Universidad de St. Andrews, Escocia– estableció que en la región del Chaco paraguayo y sólo durante los años 1995, 1996 y 1997, existía un nivel de sobreprecio en la compra de tierras para indígenas por el Estado paraguayo, de US\$ 13.481.805 (aproximadamente 62% del total). Asimismo, dicho estudio dejó en claro que de las 451.528 hectáreas adquiridas en dicho lapso, 269.399 hectáreas eran tierras que, antes de la oferta de venta de los propietarios, no estaban siendo reivindicadas por comunidades indígenas, es decir, un total de 59,6% de la tierra adquirida, que en general es de muy baja calidad y es poco probable que comunidades indígenas se asienten en ellas. Datos publicados por Tierraviva y la Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena, 1998.

<sup>48</sup> Respecto al concepto de desplazados internos y su aplicabilidad a comunidades indígenas y sus miembros, desde una perspectiva ambientalista “[...] procesos como la deforestación; la desertización; el calentamiento del planeta como consecuencia de los gases de efecto invernadero; los niveles de contaminación del agua, aire, tierra y seres vivos; los grandes trastornos en el equilibrio ecológico de la biosfera; los modelos de producción y consumo insostenibles [...] constituyen [los] fenómenos más importantes en el origen actual de los desplazamientos humanos. Esta última clase de personas contribuye a identificar una nueva categoría de desplazados que ha venido a denominarse ‘refugiados medioambientales’ [...]” (Arenas, 2002). Otros enfoques de los desplazamientos internos señalan, por ejemplo, que los desplazados “no son sólo los emigrantes venidos de otras regiones bajo la promesa incumplida de tierra para plantar sino también los indígenas, que muchas veces ya venían retrocediendo de otras zonas, y los poseedores que ya estaban asentados en aquellas tierras desde tiempo atrás y son expulsados por los nuevos grandes propietarios” (Montenegro, 2001).

<sup>49</sup> Periódico *La Nación*, 30 de enero de 2002.

iniciaron la migración hacia los centros urbanos en busca de trabajo, dada la crisis económica del departamento de Boquerón por la pérdida de cultivos y la desaparición de los puestos de trabajo de unas 600 familias indígenas, a raíz del nuevo sistema de provisión de electricidad que en 1998 reemplazó a la usina a leña de Filadelfia y generó una crisis imposible de ser absorbida por las débiles economías comunales.

El actual presidente del INDI propuso crear un albergue transitorio para los y las indígenas que lleguen a la capital del país, para evitar que queden expuestos/as a la mendicidad y la explotación. Al mismo tiempo, se propone dotar de rubros para el autoabastecimiento de las comunidades y frenar así el desplazamiento de sus miembros hacia las zonas urbanas.

#### *Los derechos laborales y el acceso a la educación*

Pese a registrarse algunos pequeños avances, continúa la ausencia de medidas estatales destinadas a mejorar el servicio de inspección del trabajo y aplicación de normas legales en las empresas o actividades laborales en las que tomen parte trabajadores/as o empleados/as indígenas, sobre todo en establecimientos rurales. Así, en la región del Chaco, no existen dependencias del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) encargadas de supervisar las relaciones laborales en ninguna de las principales localidades. Por esta razón, la mayor parte de las situaciones que violentan la legislación del trabajo (despidos injustificados, salarios impagos o fuera del mínimo legal, etc.) en el caso de los indígenas, quedan sin sanción o reparación. Por otra parte, incluso cuando determinados indígenas pueden recurrir a las oficinas del MJT en Asunción, recorriendo enormes distancias, las facultades meramente conciliatorias de esta cartera en casos de denuncias individuales resultan en una pérdida de tiempo, arrojando en perjuicio el vencimiento de los plazos perentorios que establece el Código Procesal del Trabajo para el inicio de las acciones judiciales respectivas.

El avance que hemos mencionado sobre este punto constituye precisamente el compromiso asumido en 2002 por la Defensoría Pública a través de su Dirección General, de garantizar a los indígenas el acceso a la justicia a través del patrocinio de defensores públicos en instancias de conciliación y judiciales, en cooperación con ONG. Aunque aún son pocos los casos que se han presentado en tal sentido, este es un hecho destacable, sobre todo como gesto de apertura ante el problema planteado.

Respecto del derecho a la educación y según datos oficiales del INDI, aunque la mayoría de las comunidades indígenas del país cuentan con maestros/as propios/as, solo un 10% de los locales escolares presentan condiciones aceptables de enseñanza; en general, faltan aulas, muebles y materiales indispensables. A la vez, de la población en edad escolar, un 40% no asiste a clase y la mayoría no culmina la educación escolar básica.

#### *Medidas de protección especial*

Son, entre otras, las de reparación para las víctimas o familiares de las víctimas que hayan sido lesionadas en sus derechos a la vida y la salud, como consecuencia de la omisión de los deberes del Estado de prevenir y adoptar medidas eficaces ante las endemias y epidemias presentes en las comunidades; implementar los planes de mitigación ambiental de proyectos nacionales de desarrollo y construcción de rutas en curso con financiación de organismos multilaterales, según los estándares legales de garantía y protección de los derechos territoriales indígenas, y promover iniciativas y propuestas ante dichos organismos que contemplen como principal objetivo la restitución territorial.

## **SÍNTESIS GENERAL DE LAS RECOMENDACIONES DESC**

### **Cumplimiento de la normativa**

Gran parte de las recomendaciones para lograr una mejora sustancial de los estándares de los derechos económicos, sociales y culturales en Paraguay pasan por la sencilla aplicación de la normativa vigente, por el respeto a las reglas del debido proceso y por garantizar la igualdad ante la ley.

Existen leyes adecuadas, instituciones con las competencias administrativas precisas y partidas presupuestarias asignadas a tal efecto; sin embargo, se constata cierta resistencia a la aplicación de la ley por parte de las autoridades correspondientes. A continuación se presentan las medidas que el Estado debe implementar:

- Combatir la corrupción y la impunidad en la estructura estatal, implementando acciones que favorezcan la transparencia de la gestión pública y se creen así unas condiciones favorables a la inversión y la gestión privadas. La corrupción institucionalizada es una de las principales violaciones estructurales de los derechos humanos en Paraguay.
- Cumplir con las leyes y normas vigentes referidas a los derechos laborales. Son frecuentes las denuncias sobre la falta de garantías del trabajo, violación de los contratos colectivos, inestabilidad laboral, condiciones desfavorables en las que se desarrollan las actividades laborales, explotación de mano de obra infantil, y falta de oportunidades laborales para mujeres y jóvenes.
- Mantener en permanente funcionamiento espacios tripartitos a través de los cuales se den recomendaciones, como el Consejo Nacional del Salario Mínimo (CONASAM), y no sólo convocarlos cuando la situación llega a límites extremos.
- Promover medidas de acceso al trabajo que aseguren la igualdad de oportunidades para las mujeres. Velar por que se cumplan las normativas ya existentes, como el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y a créditos para la producción, así como el Convenio 100 de la OIT sobre igual remuneración por igual trabajo.
- Asegurar el acceso a la información amplia y completa con relación a la salud reproductiva, la planificación familiar y el control de la fecundidad, garantizar el acceso de las mujeres a los métodos anticonceptivos de modo a evitar embarazos no deseados y en consecuencia, abortos inducidos y muertes de mujeres por prácticas clandestinas e insalubres.
- Cumplir la Ley General de Educación de 1998, que establece el mínimo de días de clases (200 días) con el fin de ampliar y mejorar el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes.
- Implementar un efectivo control sanitario y bromatológico en el expendio de alimentos en zonas urbanas.

### **Adecuación normativa**

Varias son las acciones que deben ser emprendidas por el Estado paraguayo para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en todo el país. Entre ellas están: la sanción de nuevas leyes, la modificación de otras y la derogación de normas, todo esto necesario para crear condiciones en las que la progresividad de estos derechos pueda cumplirse. La lista de los principales cambios que habría que hacer incluye:

- Modificar las normas y leyes que discriminan y afectan directamente a las mujeres, en particular: la penalización del aborto, las disposiciones del Código Laboral en relación al trabajo doméstico y las normas del sistema de seguridad social.
- Dictar la Ley de Financiamiento a Cooperativas de Vivienda, que ya cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados, a través de la cual se destinarían fondos públicos a esta modalidad avanzada de ayuda mutua, que ya ha recibido la opinión positiva tanto de ONG,

universidades, y organismos públicos, como de cooperativas y organizaciones sociales que representan a los “sin techo”.

- Dictar la Ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierras (INDERT) y reformar la Ley de Banca Pública con los aportes de los sectores involucrados, que significarán un paso importante hacia el desarrollo rural. Estos proyectos se encuentran estancados en el Parlamento.
- Concluir la consulta con los pueblos indígenas y sus representantes congregados en la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI), de cara a establecer una nueva legislación indígena, asignando los fondos necesarios para tal efecto. Paralelamente, iniciar los estudios legislativos de rigor para la inclusión en la legislación laboral de un capítulo destinado a pueblos indígenas, a efectos de contemplar la especial situación de trabajadores indígenas en zonas rurales.
- Dictar la Ley de Protección Infantil sobre Enfermedades Inmunoprevenibles. Existe un proyecto que pretende garantizar desde una política de Estado los recursos necesarios para la adquisición y provisión gratuita y efectiva de las vacunas incluidas en el Programa Ampliado de Inmunizaciones del Ministerio de Salud, al igual que la de las nuevas vacunas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud.

### **Reformas institucionales**

El respeto a los derechos humanos y el avance en el disfrute de los mismos requiere reformas institucionales que apunten a brindar servicios con un mayor grado de eficiencia. En ese sentido, es necesario:

- Reactivar la reforma educativa, entendiendo a la misma como una transformación radical de la educación paraguaya que debe apuntar al aprendizaje de calidad, colocando en primer lugar a los sujetos de la educación, en especial a los y las docentes, como intelectuales de su práctica y co-diseñadores del currículo.
- Crear un sistema de Seguro de Desempleo: resulta imprescindible la creación de un mecanismo legal de protección contra el desempleo.
- Implementar la Ley de Fondos Rotatorios con el objetivo para el cual fue elaborada: garantizar que parte de los ingresos propios de las Regiones Sanitarias puedan ser utilizados en el plano local, según sus necesidades prioritarias, disminuyendo la burocracia del Estado y garantizado un gasto más eficiente y efectivo a nivel local.

### **Implementación de políticas públicas**

Además de las reformas legislativas y de adecuación institucional, el Estado debe implementar políticas públicas que apunten a la solución de los principales problemas sociales y económicos del país, de manera de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos en su conjunto. Para ello es necesario:

- Establecer una política criminal para la persecución de aquellos delitos que mayor daño causan al Estado y a la sociedad. Una política criminal enmarcada dentro de las garantías de los derechos humanos, que permita identificar y reservar el ejercicio de la acción penal hacia aquellos hechos punibles de mayor impacto socioeconómico (contrabando, piratería, corrupción pública, evasión impositiva), es un complemento necesario de toda política de desarrollo.
- Generar políticas que apunten al crecimiento de los sectores primarios y secundarios, posibilitando el crecimiento económico del país y, a través de éste, la generación natural de fuentes de empleo. Al mismo tiempo, proteger a la industria nacional a través de acciones que combatan el contrabando.

- Dirigir la inversión hacia obras públicas empleo-intensivas que tiendan a disminuir los actuales niveles de desempleo y subocupación con el fin de avanzar hacia la seguridad alimentaria, así como invertir en programas de reforma agraria que den al pequeño productor seguridad jurídica sobre la tierra para aumentar su inversión de largo plazo, la diversificación productiva y la productividad de la finca.
- Orientar las políticas educativas de manera de garantizar el acceso a la educación y las oportunidades educativas. El acceso debe abarcar la oportunidad de entrar a la escuela, la oportunidad de aprender, la oportunidad de culminar el ciclo y la oportunidad de que lo aprendido aumente o mejore la calidad de vida de quien aprende. Se debe tener en cuenta que el mejoramiento de la calidad educativa pasa por la capacitación docente.
- Invertir en programas de desayuno y almuerzos escolares, con lo cual, además de mejorar la alimentación infantil, se aumenta el aprovechamiento escolar y la retención del alumno en el sistema; asimismo, se deben prever programas de emergencia alimentaria para grupos particularmente vulnerables.
- Aumentar la cobertura en el suministro de agua potable para la población actualmente excluida del servicio. En especial, se debe establecer un plan de acción global destinado a dar solución a los problemas de agua en la región chaqueña, evitando la reiteración de las enfermedades y muertes acaecidas por causa de la falta o escasez de la misma.
- Elaborar el catastro rural para resolver, al menos parcialmente, el problema de la tierra. Con esta medida, el Estado podría recuperar parte importante de las tierras que los grandes propietarios se han apropiado ilegalmente.
- Finalmente, el Estado debe demostrar en la práctica el ejercicio real de la participación democrática de la sociedad civil, en especial de los grupos meta organizados, en el diseño e implementación de los planes y proyectos que les afectan.

## **Presupuesto**

La voluntad de velar por la plena vigencia de los derechos humanos en todo el país y el respeto de las normas vigentes, tanto nacionales como internacionales, no pueden seguir siendo sólo parte del discurso. El Estado paraguayo se comprometió a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (PIDESC, Art. 2). Para ello, es necesario contar con presupuestos adecuados en:

- La educación y su reorganización presupuestaria, con el fin de atender las demandas propias del sistema (construcción de aulas, materiales didácticos, provisión de servicios básicos: investigación y capacitación docente, mantenimiento de los establecimientos escolares, etc.) es una de las prioridades que debe asumir el Estado paraguayo.
- La vivienda de los sectores más necesitados de la población. El hecho de que haya fracasado la modalidad empresarial no es excusa para la ausencia de interés del gobierno en resolver la problemática del hábitat popular porque, justamente, existen otras experiencias, como la ayuda mutua, que sí han dado un resultado muy positivo en el país y que, además, permitirían atender, con menores recursos y más calidad, a una mayor población.
- El sector de la salud pública, con una ampliación de la asignación presupuestaria y la transferencia real y efectiva de todos los recursos anuales establecidos en el Presupuesto General de Gastos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Dicho presupuesto debe priorizar rubros tales como medicamentos, alimentos, insumos médicos, racionalizando el gasto en servicios personales, así como programas específicos de gran relevancia para los derechos humanos, como por ejemplo el Programa de Salud Sexual y Reproductiva. Asimismo, se debe buscar la ejecución del 100% de lo establecido anualmente para este sector.

- La restitución y aseguramiento de las tierras de las comunidades y pueblos indígenas del país. A tales efectos, desarrollar las posibilidades del recurso legislativo de expropiación.

- ***Secretaría del Capítulo Paraguay de la PIDHDD:***

**Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (CODEHUPY)**

Coordinadora: Soledad Villagra

Secretaria Técnica: Stella Mares Cacace

codehupy@pla.net.py; solevi@quanta.com.py